

**PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR  
SIPIL NEGARA**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah Satu Syarat Untuk  
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Pada Universitas Muhammadiyah Aceh**



**Oleh :**

|                      |                            |
|----------------------|----------------------------|
| <b>Nama</b>          | <b>: Lia Mauliana</b>      |
| <b>NPM</b>           | <b>: 1901110066</b>        |
| <b>Program Studi</b> | <b>: Ilmu Hukum</b>        |
| <b>Bagian</b>        | <b>: Hukum Tata Negara</b> |

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH ACEH  
BANDA ACEH  
2023**

Telah Disetujui

Untuk Diajukan Kepada Panitia Ujian Skripsi  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh

Judul Skripsi

**PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR  
SIPIIL NEGARA**

Banda Aceh, 13 Februari 2023

Pembimbing



Syarifah Sharah Natasya, S.H., M.H

**PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR  
SIPIIL NEGARA**

Oleh

Nama : Lia Mauliana  
No. Mahasiswa : 1901110066  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Sidang Penguji  
Pada Tanggal 21 Februari 2023  
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

**DEWAN PENGUJI**

- |                         |                                      |
|-------------------------|--------------------------------------|
| 1. Ketua                | : Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H.      |
| 2. Sekretaris           | : Mainita, S.H.,M.H.Kes              |
| 3. Pembimbing/Penguji I | : Syarifah Sharah Natasya, S.H., M.H |
| 4. Penguji II           | : Muhammad Heikal Daudy, S.H.,M.H.   |
| 5. Penguji III          | : H. M. Hanafiah Muddin, S.H.,M.Hum  |

(.....)  
(.....)  
(.....)  
(.....)  
(.....)

Banda Aceh, 28 Februari 2023  
Universitas Muhammadiyah Aceh  
Dekan Fakultas Hukum



(.....)  
Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H

## **ABSTRAK**

**Lia Mauliana: 2023**     **Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh  
**(iv,72 ) pp.,bibl.,app.,**

**Syarifah Sharah Natasya., S.H., M.H.**

Pasal 129 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menyatakan “Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.” Meskipun Undang-Undang tersebut telah diberlakukan namun masih banyak pegawai belum memahami menyangkut prosedur penyelesaian sengketa tersebut.

Tujuan penulisan ini adalah untuk menjelaskan Penyelesaian sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, menjelaskan lembaga mana saja yang berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian dan untuk menjelaskan peran badan pertimbangan ASN dalam penyelesaian sengketa kepegawaian .

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini, yang menitikberatkan pada penggunaan data kepustakaan atau data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Hasil penelitian menunjukan Penyelesaian sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diselesaikan melalui upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan, dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang mengukum. Lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian yaitu melalui Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara berdasarkan PP Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara dan melalui lembaga Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha dan Peran Badan Pertimbangan ASN dalam penyelesaian sengketa kepegawaian adalah sebagai lembaga Pusat yang bertugas menerima upaya banding administrasi setiap PNS yang di jatuhkan hukuman disiplin baik PNS Pusat atau PNS Daerah. Sengketa yang dapat diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN terbatas hanya terhadap PNS yang dijatuhkan 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

Disarankan seharusnya pengajuan banding administratif ada di daerah, maka dengan begitu aparatur sipil negara dapat mengajukan banding administratif di daerahnya.

## **KATA PENGANTAR**

Assalamualaikum Wr. Wb.

Syukur Alhamdulillah dipanjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulisan skripsi dengan judul “Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” dapat diselesaikan.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Sarjana. Selesaiannya skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan kerendahan hati pada kesempatan ini diucapkan terimakasih kepada Bapak / Ibu :

1. Dr. H. Rizanizarli, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah mengesahkan secara resmi judul penelitian dalam penulisan skripsi, sehingga penulisan skripsi berjalan dengan lancar.
2. H.Mohammad Hanafiah Muddin S.H.,M.Hum.,Selaku dosen wali yang selama ini telah mengarahkan dan membimbing selama proses belajar.
3. Syarifah Sharah Natasya., S.H., M.H., selaku pembimbing skripsi yang selalu bijaksana memberikan bimbingan, nasehat serta waktunya selama penelitian dalam penulisan skripsi ini.
4. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.
5. Tenaga kependidikan yang telah memberikan pelayanan akademik maupun non akademik selama mengajar di Fakultas Hukum Unmuha.

6. Sahabatku, dan teman-teman Fakultas Hukum Angkatan 2018 yang selama ini telah memberikan semangat dan masukan dalam penulisan skripsi ini, sehingga penulisan skripsi ini berjalan dengan lancar.

Ucapan terimakasih teristimewa dan tiada tara di sampaikan kepada kedua orang tua, Ayahanda M. Nasir S. Sos dan Ibunda Rasyidah yang telah menjadi orang tua terhebat yang selalu memberikan motivasi dan kasih sayang serta doa yang tulus tentunya takkan bisa dibalas.

Dalam penulisan skripsi ini tentunya tidak terlepas dari kekurangan baik aspek kualitas maupun kuantitas dari materi penelitian yang disajikan. Semua ini didasarkan dari keterbatasan penulis.

Disadari bahwa masih jauh dari kesempurnaan sesuai dengan yang diharapkan baik dari isi maupun tata bahasanya. Oleh karena itu dengan senang hati menerima kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak guna lebih menyempurnakan penulisan ini untuk kemajuan pendidikan dibidang hukum pidana dan bidang hukum lainnya.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pihak lain.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Banda Aceh, 5 Februari 2023

Penulis

**Lia Mauliana**

**NPM. 1901110066**

## DAFTAR ISI

|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| <b>ABSTRAK .....</b>       | <b>i</b>  |
| <b>KATA PENGANTAR.....</b> | <b>ii</b> |
| <b>DAFTAR ISI.....</b>     | <b>iv</b> |

### **BAB I     PENDAHULUAN**

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| A. Latar Belakang Permasalahan .....        | 1  |
| B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian..... | 7  |
| C. Metode Penelitian.....                   | 8  |
| D. Sistematika Pembahasan .....             | 11 |

### **BAB II     TINJAUAN UMUM TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA DAN SENGKETA KEPEGAWAIAN**

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Kepegawaian<br>Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014<br>Tentang Aparatur Sipil Negara ..... | 13 |
| B. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara .....                                                                                  | 23 |
| C. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian .....                                                                                        | 28 |

### **BAB III    TINJAUAN    YURIDIS    TERHADAP    PENYELESAIAN SENGKETA APARATUR SIPIL NEGARA**

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Penyelesaian sengketa kepegawaian berdasarkan<br>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN .....                            | 33 |
| B. Lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa<br>kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor<br>5 Tahun 2014 tentang ASN ..... | 39 |
| C. Peran badan pertimbangan ASN dalam penyelesaian<br>sengketa kepegawaian .....                                                  | 55 |

### **BAB IV    PENUTUP**

|                     |    |
|---------------------|----|
| A. Kesimpulan ..... | 69 |
| B. Saran.....       | 70 |

### **DAFTAR PUSTAKA `**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di jelaskan Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia.

Untuk mencapai tujuan nasional tersebut diperlukan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi

pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dijelaskan untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan

perlindungan. Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Untuk meningkatkan produktivitas dan menjamin kesejahteraan ASN, dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaannya. Selain itu, ASN berhak memperoleh jaminan sosial.

Dalam hal melakukan pengelolaan kepegawaian tentunya tidak terlepas dari sengketa atau yang disebut dengan sengketa kepegawaian. Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Sengketa Kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan keputusan/penetapan di bidang kepegawaian merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).<sup>1</sup>

Masalah Sengketa Kepegawaian di atur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

---

<sup>1</sup> Ida Ayu Sri Dewi, *Bahan Pelatihan Sengketa Kepegawaian*. BKN, Jakarta, 2005. hlm.

Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Pemerintah No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 129 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) di jelaskan Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif, selanjutnya pada ayat (2) dijelaskan Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif. Tatacara mengajukan keberatan dijelaskan pada ayat (3) yang bunyinya “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, dan Pasal 129 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menyatakan “Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN”.

Dalam hal penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya administratif mekanismenya sesuai dengan Pasal 32 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, mengatur apabila PNS tidak puas atau tidak menerima atas keputusan penjatuhan hukuman disiplin, maka di tempuh melalui upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif. Keberatan adalah upaya administrative yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum. Hukuman disiplin yang dapat diajukan keberatan adalah penundaan kenaikan gaji berkala selama 1

(satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun. Hukuman disiplin yang dapat diajukan banding administratif ke Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat BPASN 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.

Prosedur keberatan hukuman disiplin, diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum. Keberatan diajukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima keputusan hukuman disiplin. Keberatan yang diajukan melebihi 14 (empat belas) hari kalender tidak dapat diterima. Pejabat yang berwenang menghukum setelah menerima tembusan surat keberatan atas keputusan hukuman disiplin yang telah dijatuhkannya, harus memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh PNS yang bersangkutan. Tanggapan tersebut disampaikan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dalam jangka waktu 6 (enam) hari kerja terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima tembusan surat keberatan. Atasan pejabat yang berwenang menghukum wajib mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan oleh PNS yang bersangkutan, dalam jangka waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung mulai tanggal atasan pejabat yang berwenang menghukum menerima surat

keberatan. Penguatan, peringanan, pemberatan, atau pembatalan hukuman disiplin, ditetapkan dengan keputusan atasan pejabat yang berwenang menghukum. Keputusan tersebut bersifat final dan mengikat. Yang dimaksud dengan final dan mengikat adalah terhadap keputusan peringanan, pemberatan, atau pembatalan hukuman disiplin tidak diajukan keberatan dan wajib dilaksanakan. Jika upaya administratif telah ditempuh dan Penggugat (PNS) tidak merasa puas maka bisa mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengelolaan kepegawaian memang sangat rawan dengan masalah Sengketa Kepegawaian, karena berkaitan dengan penerbitan atau penetapan Keputusan Tata Usaha Negara Bidang Kepegawaian, antara lain berupa: Keputusan pengangkatan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), Keputusan pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), Keputusan pengangkatan dalam pangkat (untuk kenaikan pangkat), Keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan jabatan fungsional, Keputusan pemberhentian sementara sebagai PNS, Keputusan penjatuhan hukuman disiplin, dan Keputusan pemberhentian sebagai PNS.<sup>2</sup>

Sengketa antara kedua belah pihak sulit untuk diselesaikan tanpa bantuan dari pihak ketiga, yaitu melalui lembaga peradilan yang tidak berpihak dan berat sebelah. Apabila satu pihak belum merasa puas atas keputusan dari pejabat yang berwenang menghukum, maka dapat mengajukan apabila belum memperoleh apa yang diharapkan, selanjutnya dapat

---

<sup>2</sup> *Ibid* hlm 74

menempuh jalan mengajukan keberatan kepada badan peradilan yang lebih tinggi, yaitu mengajukan keberatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara atau mengajukan Kasasi kepada Mahkamah Agung.

Namun seiring perkembangan waktu, pada tahun 2014 Presiden RI telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dimana didalamnya mengatur penyelesaian sengketa kepegawaian yang baru, maka berdasarkan hal tersebut penulis ingin meneliti berdasarkan tinjauan yuridis mengenai sengketa kepegawaian tersebut dengan begitu penulis mengangkat sebuah judul **“Penyelesaian Sengketa kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”**

Dari uraian diatas maka dapat ditarik menjadi rumusan masalah yaitu:

1. Apakah penyelesaian sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN ?
2. Lembaga mana saja yang berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN ?
3. Peran Badan Pertimbangan ASN dalam penyelesaian sengketa kepegawaian ?

## **B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian**

### **1. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang Lingkup penelitian ini sesuai dengan judul penelitian yaitu Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang Nomor

5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, maka termasuk dalam bidang hukum tata negara yang mana datanya diperoleh berdasarkan penelitian kepustakaan baik itu yang berkaitan dengan membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul penelitian, artikel pada surat kabar serta beberapa bahan bacaan lainnya.

## **2. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian penulis dalam melakukan penulisan ini adalah:

1. Untuk menjelaskan penyelesaian sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN
2. Untuk menjelaskan lembaga mana saja yang berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN.
3. Untuk menjelaskan peran badan pertimbangan ASN dalam penyelesaian sengketa kepegawaian

## **C. Metode Penelitian**

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma hukum positif.<sup>3</sup> Yuridis normatif merupakan pendekatan yang menggunakan konsep legis positivis. Konsep yang memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundang-undangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepi ini memandang hukum

---

<sup>3</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm 295.

sebagai sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat nyata.<sup>4</sup>

### **1. Definisi Operasional Variabel Penelitian.**

- a. Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil.
- b. Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

### **2. Jenis Penelitian**

Penelitian ini melalui penelitian deskriptif analitis yaitu penelitian yang hanya menggambarkan objek yang menjadi pokok permasalahan dan menganalisis dengan maksud untuk mengambil suatu kesimpulan.<sup>5</sup> Karena diharapkan mampu memberi gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh dengan objek kajian yang akan diteliti, yaitu berkaitan dengan wewenang dan kesesuaian dengan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan.

#### **a. Metode Pengumpulan Data**

Data penelitian umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan kajian pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau

---

<sup>4</sup> Ronny Hanintjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta: 1988, hlm 13-14.

<sup>5</sup> Cholid Narbuko, *Metode Penelitian* Bumi Aksa, Jakarta : 2003, hlm 114.

data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka disebut data sekunder.<sup>6</sup>

Data dalam penulisan ini menggunakan data sekunder, yaitu bersumber dari bahan pustaka yang mencakup buku-buku perpustakaan, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi, karya ilmiah, artikel-artikel serta dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian. Dari sumber sekunder tersebut mencakup tiga bagian, yaitu:

#### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Serta peraturan perundang-undangan lainnya yang dapat mendukung dalam penelitian ini.

#### 2. Bahan Hukum Sekunder

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 12

Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang – undang, hasil – hasil penelitian, hasil karya dari para sarjana hukum atau ahli hukum.

### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder. Contohnya seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan bahan hukum lainya yang relevan dengan judul skripsi ini.

#### **b. Metode Analisis Data**

Untuk menganalisis data yang diperoleh, akan menggunakan metode analisis normatif. Yang merupakan cara mengintrepetasikan dan mendiskusikan bahan hasil penelitian berdasarkan pada pengertian hukum, norma hukum, teori-teori hukum serta doktrin yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Norma hukum yang diperlukan sebagai premis mayor, kemudian dikorelasikan dengan fakta-fakta yang relevan (*legal facts*) dipakai sebagai premis minor dan melalui silogisme yang nantinya akan diperoleh kesimpulan (*conclution*) terhadap permasalahannya.

#### **D. Sistematika Pembahasan**

Untuk memudahkan penyusunan skripsi ini serta sekaligus untuk tercapainya tujuan pembahasan, maka disusunlah sistematikanya yang dibagi dalam empat bab antara lain sebagai berikut:

Bab I yang merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari 4 (empat) sub bab yang memuat Latar Belakang Permasalahan, Ruang Lingkup dan Tujuan Pembahasan, Metode Pembahasan, dan Sistematika Pembahasan.

Bab II yang berisikan uraian yang bersifat yuridis teoritis, pada bab ini akan dijelaskan Tinjauan umum hukum kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara dan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian.

Bab III Dalam hal ini dikemukakan kenyataan yang terjadi dalam praktek yang dihubungkan dengan Bab II sebagai Bab Yuridis Teoritis. Bab ini terdiri dari 3 (dua) sub bab yaitu Penyelesaian sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN dan Peran badan pertimbangan ASN dalam penyelesaian sengketa kepegawaian

Bab IV merupakan bab penutup yang memuat tentang Kesimpulan dan Saran dari Keseluruhan bab.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA DAN SENGKETA KEPEGAWAIAN**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.**

Hukum Kepegawaian merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang bertindak pada Hukum Tata Negara. Sebagaimana diketahui dalam sistem Hukum Nasional pada garis besarnya terdiri dari tiga bidang pengaturan hukum, yaitu Hukum Perdata, Hukum Pidana dan Hukum Tata Negara.<sup>7</sup>

Keterkaitan antara hukum tata negara, hukum administrasi negara dan hukum kepegawaian, dapat dijelaskan bahwa Hukum administrasi Negara dan Hukum Tata Negara mempunyai hubungan yang sangat erat, yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. W.G Vegting dalam buku *Het Algemeen Nederland Administratiefrecht I*, sebagaimana dikutip oleh Abdoel Djamali<sup>8</sup> dalam buku *Pengantar Hukum Indonesia*, mengemukakan bahwa : “ Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara mempelajari satu bidang peraturan yang sama, tetapi cara pendekatan yang dipergunakan berbeda. Ilmu Hukum Tata Negara bertujuan untuk mengetahui tentang organisasi negara dan pengorganisasian alat-alat perlengkapan negara, sedangkan ilmu Hukum Administrasi Negara bertujuan untuk mengetahui tentang cara tingkah laku negara dan alatalat perlengkapan negara.”

---

<sup>7</sup> Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, CV Rajawali, Jakarta, , 1986, hlm.1

<sup>8</sup> Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hlm.108

Oppenheim, dalam Saputra memberikan pendapat, terkait dengan hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara, dengan mengatakan bahwa Hukum Tata Negara adalah keseluruhan aturan-aturan hukum yang mengadakan alat-alat perlengkapan dan mengatur kekuasaannya. Jadi pada dasarnya mengatur negara dalam keadaan diam (*staat in rust*), sedangkan Hukum administrasi Negara adalah keseluruhan aturan-aturan yang harus diperhatikan oleh alat perlengkapan negara jika ia menjalankan kekuasaannya. Jadi pada dasarnya mengatur negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).<sup>9</sup>

Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara menurut Prajudi Atmosudirdjo, sebagaimana dikutip oleh Kansil, dalam buku Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, berpendirian bahwa: Tidak ada perbedaan yuridis prinsipil antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara. Menurut beliau, perbedaannya hanyalah terletak pada titik berat daripada pembahasannya. Dalam mempelajari Hukum Tata Negara kita membuat fokus terhadap konstitusi negara sebagai keseluruhan, sedangkan dalam membahas Hukum Administrasi Negara kita menitikberatkan perhatian kita secara khas kepada administrasi saja daripada negara. Administrasi merupakan salah satu bagian yang terpenting dalam Konstitusi Negara disamping legislasi, yudikasi dan eksaminasi. Dapatlah dikatakan, bahwa hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara adalah mirip dengan hubungan antara hukum dagang terhadap hukum

---

<sup>9</sup> Nata Saputra. M, *Hukum Administrasi Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1988 hlm.7

perdata, dimana hukum dagang merupakan pengkhususan atau spesialisasi daripada hukum perikatan di dalam hukum perdata. Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu pengkhususan atau spesialisasi daripada Hukum Tata Negara yakni bagian hukum mengenai administrasi dari pada negara.<sup>10</sup>

Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum administrasi Negara dikalangan para sarjana sebenarnya telah terdapat kesamaan pandangan bahwa antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara memiliki keterkaitan yang erat, Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, merupakan dua jenis hukum yang dapat dibedakan akan tetapi tidak dapat dipisahkan yang satu dari yang lainnya.<sup>11</sup>

Amrah Muslimin, dalam bukunya *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi* menyebutkan bahwa keterkaitan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara disebabkan kedua bidang hukum memiliki obyek yang sama, yaitu gejala yang disebut Negara. Hukum Tata Negara mengatur pada umumnya struktur negara dan kewenangan dari pada organ-organ negara. Sedangkan Hukum Administrasi mengatur cara-cara organ-organ negara bertindak melakukan kewenangannya. Disebutkan juga bahwa kedua bidang hukum ini tidak dapat dipisahkan secara tajam.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 26, 27

<sup>11</sup> Bahsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 60

<sup>12</sup> Amrah Muslimin, *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, 1980, hlm. 27

Keterkaitan antar kedua hukum tersebut dapat disimak juga dari perkataan Van Vollenhoven, sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan, HR, dalam bukunya *Hukum administrasi Negara*, menyebutkan, Badan pemerintah tanpa aturan hukum negara akan lumpuh, oleh karena badan ini tidak mempunyai wewenang apapun atau wewenangnya tidak berketentuan, dan badan pemerintah tanpa hukum administrasi negara akan bebas sepenuhnya, oleh karena badan ini dapat menjalankan wewenangnya menurut kehendaknya sendiri.<sup>13</sup>

Hukum Administrasi Negara (*administratief recht*) itu sendiri yang sering juga disebut dengan hukum tata usaha negara atau hukum tata pemerintahan. Menurut Kusumadi Pudjosewojo dalam buku pedoman pelajaran *Tata Hukum Indonesia*, mendefenisikan bahwa: “Hukum Administrasi Negara sebagai keseluruhan aturan hukum yang menentukan cara bagaimana negara sebagai penguasa itu menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugas-tugasnya, atau cara bagaimana penguasaan itu seharusnya bertingkah laku dalam mengusahakan tugas-tugasnya.”<sup>14</sup>

Sejalan dengan pendapat tersebut, Muchsan, memberikan pendapat bahwa Hukum Administrasi Negara adalah rangkaian aturan-aturan hukum yang mengatur cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara menjalankan tugasnya.<sup>15</sup> Abdoel Djamali, dalam bukunya berjudul pengantar *Hukum Indonesia* menyatakan bahwa: “Hukum Administrasi Negara sebagai

---

<sup>13</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 34

<sup>14</sup> Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1976, hlm. 144.

<sup>15</sup> Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 11

peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antar warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab sampai negara itu berfungsi. Maksudnya, merupakan gabungan petugas secara struktural berada di bawah pimpinan pemerintahan yang melaksanakan tugas sebagai bagiannya, yaitu bagian dari pekerjaan yang tidak ditujukan kepada lembaga legislatif, yudikatif, dan atau lembaga pemerintahan otonomi daerah (mengurus daerahnya sendiri).”<sup>16</sup> Sebagai aturan hukum yang mengatur alat-alat administarsi negara dalam melaksanakan fungsinya, dengan sendirinya menimbulkan hubunganhubungan yang disebut hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) baik antara sesama alat administrasi negara sendiri maupun antara alat administrasi negara dengan pihak perseorangan (individu).

Menurut Muchsan dalam suatu negara hukum seperti Indonesia, hubungan-hubungan tersebut disalurkan dalam kaidah-kaidah hukum tertentu, dan kaidah-kaidah hukum inilah yang merupakan materi Hukum Administrasi Negara, Yang pada prinsipnya berisikan:

1. Aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat administrasi negara mengadakan kontrak satu sama lain;
2. Aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat administrasi negara dengan para warganya.<sup>17</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, maka Hukum Kepegawaian masuk dalam ranah Hukum administrasi Negara, disebabkan karena dalam

---

<sup>16</sup> Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 104

<sup>17</sup> Muchsan, *Op.Cit.*, hlm.11,12

hukum kepegawaian merupakan keseluruhan aturan hukum yang berfungsi untuk menentukan bagaimana aparatur negara menjalankan tugasnya, serta bertindak laku, sehingga dalam hal ini hukum kepegawaian mengatur tentang kedudukan, kewajiban, dan hak serta pembinaan pegawai sebagai suatu manajemen kepegawaian.<sup>18</sup>

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Berdasarkan pasal 1 ayat ke-3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil disebutkan “Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Kranenburg memberikan pengertian dari pegawai negeri, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memegang jabatan yang mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Logeman dengan menggunakan kriteria yang bersifat materil mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai

---

<sup>18</sup> Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, CV Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 2

hubungan dinas dengan negara.<sup>19</sup> pegawai Negeri Sipil, menurut kamus Umum Bahasa Indonesia, Pegawai berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan negeri berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.<sup>20</sup>

Secara Etimologi, Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdiri dari 3 (tiga) kata yaitu pegawai yang berarti karyawan atau orang yang bekerja.<sup>21</sup> Didalam ketentuan perundang-undangan yang pernah berlaku, pengertian pegawai negeri tidak dibuat dalam suatu rumusan yang berlaku umum, tetapi hanya merupakan suatu perumusan yang khusus berlaku dalam hubungan dengan peraturan yang bersangkutan.

Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundangundangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS Adalah warga negara indonesia

---

<sup>19</sup> Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara. Jakarta, 1982, hlm 23

<sup>20</sup> W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986 Hlm. 478:514

<sup>21</sup> *Ibid* hlm 120

yang memenuhi syarat tertentu, disingkat dengan pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Jabatan Aparatur Sipil Negara terdiri atas:

- a. Jabatan Administratif. Jabatan Administratif dapat dibagi menjadi 3 yaitu:
  - 1) Jabatan administrator. Pejabat dalam jabatan administrator bertanggung jawab memimpin pelaksana seluruh kegiatan pelaksana publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
  - 2) Jabatan pengawas. Pejabat dalam jabatan pengawas bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.
  - 3) Jabatan pelaksana. Pejabat dalam jabatan pelaksana bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan
- b. Jabatan Fungsional. Jabatan fungsional dalam aparatur sipil negara terdiri atas:
  - 1) Jabatan fungsional keahlian terdiri dari:
    - a) Ahli utama;
    - b) Ahli madya;
    - c) Ahli muda; dan
    - d) Ahli pertama.
  - 2) Jabatan fungsional keahlian terdiri dari:
    - a) Penyelia;
    - b) Mahir;
    - c) Terampil; dan
    - d) Pemula.
- c. Jabatan Pimpinan Tinggi. Jabatan pimpinan tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara pada instansi Pemerintah melalui:
  - 1) Kepelaporan dalam bidang:
    - a) Keahlian profesional;
    - b) Analisis dan rekomendasi kebijakan; dan
    - c) Kepemimpinan manajemen.
  - 2) Pengembangan kerja sama dengan instansi lain; dan
  - 3) Keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar Aparatur Sipil Negara dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara.

Semua jabatan pimpinan tinggi ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan.

Menurut Miftha Thoha, bahwa jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka susunan suatu organisasi baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional. Dikatakan bahwa, jabatan struktural adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri/Pimpinan Lembaga yang bersangkutan dengan persetujuan tertulis dari menteri yang bertanggung jawab dalam bidang penertiban dan penyempurnaan aparatur negara.<sup>22</sup>

Pasal 1 Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) menggunakan sistem merit. Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecacatan.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diangkat dalam jabatan struktural, termasuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menduduki jabatan struktural yang ditingkatkan eselonnya, selambat-lambatnya 30 hari sejak penetapan pengangkatannya wajib dilantik dan diambil sumpahnya oleh pejabat yang berwenang. Demikian juga mengalami perubahan nama jabatan atau

---

<sup>22</sup> Miftha Thoha, *Laporan Akhir Manajemen PNS dan Rightsizing di Indonesia*, Kerjasama DEPDA GR-JICA-MAPnUGM, 2005, Hlm. 31.

perubahan fungsi dan tugas jabatan maka pegawai negeri sipil yang bersangkutan dan diambil sumpahnya kembali.

Menurut Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menegaskan, pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya pada kementrian, dan instansi Daerah dilakukan secara terbuka dan kompetitif dikalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 110 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 menyatakan bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi Instansi Pemerintah, yang terdiri dari unsur internal maupun eksternal Instansi Pemerintah yang bersangkutan. Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan, Pejabat yang Pembina kepegawian melarang mengganti pejabat pimpinan tinggi selama 2 (dua) tahu terhitung sejak pelantikan pejabat pimpinan tinggi, kecuali pejabat pimpinan tinggi tersebut melanggar ketentuan Undang Undang yang berlaku dan tidak lagi memenuhi syarat jabatan tertentu. Selain itu, penggantian pejabat pimpinan tinggi utama dan madya sebelum 2 (dua) tahun dapat dilakukan menurut persetujuan Presiden.

## **B. Tinjauan Tentang Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara.**

### **1. Hak Aparatur Sipil Negara**

Dasar dari adanya hak adalah manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemicu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya, seperti bekerja untuk memperoleh uang bagi pemenuhan kebutuhan. Manusia dalam kajian ekonomi disebut sebagai sumber daya karena memiliki kecerdasan, melalui kecerdasan yang semakin meningkat mengakibatkan manusia dikatakan sebagai *homo sapiens*, *homo politikus*, dan *homo ekonomikus* dan dalam kajian yang lebih mendalam dapat dikatakan pula bahwa manusia adalah *zoon politicon*. Berdasarkan perkembangan dunia modern, dalam prosesnya setiap individu akan berinteraksi dalam masyarakat yang semakin meluas dan perkembangan berikutnya adalah dimulainya konsep organisasi yang melingkupi bidang pemerintahan, sehingga manusia dapat dikatakan sebagai *homo adminitratikus* dan *organization man*.<sup>23</sup>

Menurut Herzberg, setiap manusia memerlukan dua kebutuhan dasar, yaitu:

- a. kebutuhan menghindari dari rasa sakit dan kebutuhan mempertahankan kelangsungan hidup
- b. kebutuhan untuk tumbuh, berkembang dan belajar.<sup>24</sup>

Dasarnya dari adanya hak adalah manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemicu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya. Langkah-langkah yang ditempuh dalam suatu organisasi adalah bertujuan untuk mempertautkan antara kepentingan pegawai dan

---

<sup>23</sup> Sondang P Siagian, *Filsafat administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, , 1996 hlm 9-10

<sup>24</sup> Burhanudin A Tayibnapis, *Administrasi Kepegawaian; Suatu Tinjauan Analitik*, Pradnya Paramitha, Jakarta. 1986 hlm.348-350

organisasi. Kepentingan pegawai pada umumnya terbatas pada kepentingan memperoleh gaji guna memenuhi kebutuhannya dan dipengaruhi oleh kepentingan lain yang berupa keserasian arahan kerja dari pimpinan organisasi, kesempatan mengembangkan diri sampai dengan adanya jaminan dihari tua.

Adapun hak-hak pegawai ASN menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Pasal 21 bahwa PNS berhak atas:

- 1) gaji, tunjangan, dan fasilitas;
- 2) cuti;
- 3) jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- 4) perlindungan; dan
- 5) pengembangan kompetensi

Sedangkan PPPK berhak memperoleh:

- 1) gaji dan tunjangan;
- 2) cuti;
- 3) perlindungan; dan
- 4) pengembangan kompetensi

Selain hak sebagaimana disebutkan di atas, berdasarkan pasal 70 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN disebutkan bahwa Setiap Pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi.

Berdasarkan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN Pemerintah juga wajib memberikan perlindungan berupa:

- 1) jaminan kesehatan;
- 2) jaminan kecelakaan kerja;
- 3) jaminan kematian; dan
- 4) bantuan hukum.

Hak-hak pegawai ASN seperti yang telah dipaparkan di atas dapat dijelaskan lebih lanjut yaitu dalam hak gaji maksudnya pemberian gaji disebabkan pula dasarnya setiap Pegawai Negeri Sipil beserta keluarganya harus dapat hidup layak dari gajinya, sehingga demikian ia dapat memusatkan perhatian dan kegiatannya untuk melaksanakan tugas yang ditugaskan kepada Pegawai Negeri Sipil tersebut. Gaji merupakan balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang.

Hak cuti seperti yang telah dipaparkan di atas merupakan hak Pegawai Negeri Sipil maksudnya bahwa cuti diberikan sebagai hak bagi para Pegawai Negeri Sipil dalam rangka menjamin kesegaran jasmani dan rohani serta kepentingan Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini setiap Pegawai Negeri Sipil berhak atas cuti yaitu tidak termasuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu.

Jaminan pensiun dan jaminan hari tua adalah hak yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat yang ditentukan berhak atas pensiun, yang dimaksud pensiun adalah jaminan dihari tua yang diberikan sebagai balas terhadap pegawai yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada Negara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN, untuk mendapatkan hak pensiun harus memenuhi syarat di antaranya yaitu:

- 1) Telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 Tahun
- 2) Telah diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil
- 3) Memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 20 Tahun.

Hak perlindungan yang diberikan oleh Pegawai Negara Sipil maksudnya apabila Pegawai Negeri Sipil ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam atau karena sedang menjalankan tugas kewajibannya, maka pegawai negeri berhak atas perlindungan atas sesuatu kecelakaan itu dengan memperoleh perawatan dan pegawai negeri tetap menerima penghasilan penuh. Pegawai Negeri Sipil apabila mengalami cacat jasmani atau rohani dalam hal karena menjalankan tugasnya dan tidak dapat bekerja kembali berhak atas perlindungan yaitu dengan memberikan tunjangan.

Berdasarkan hak-hak Pegawai Negeri Sipil yang telah dituliskan di atas maka dapat diketahui mengenai aspek kebutuhan pegawai antara hak dan kewajiban dan pegawai. Kecenderungan pegawai untuk melaksanakan pekerjaannya berdasarkan kebutuhannya secara umum. Faktor motivasi yang timbul untuk memberikan prestasi, dipengaruhi oleh hukum tertulis yang membatasi setiap aktifitas dan timbulnya output berupa kinerja yang sepadan terhadap pekerjaan yang dikerjakan.

## **2. Kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara**

Kewajiban Pegawai Negeri adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Menurut Sastra Djatmika, kewajiban Pegawai Negeri dibagi menjadi tiga golongan, yaitu :<sup>25</sup>

- a. Kewajiban-kewajiban yang ada hubungan dengan suatu jabatan
- b. Kewajiban-kewajiban yang tidak langsung berhubungan dengan suatu tugas dalam jabatan, melainkan dengan kedudukan sebagai Pegawai Negeri pada umumnya
- c. Kewajiban-kewajiban lainnya.

Berdasarkan Pasal 23 Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil disebutkan :

- 1) setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah.
- 2) menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.
- 3) melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang.
- 4) menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab.
- 6) menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan.
- 7) menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS disebutkan PNS Wajib:

---

<sup>25</sup> Sastra Djatmika dan Marsono. *Op Cit*, hlm.103

1. mengucapkan sumpah/janji PNS
2. mengucapkan sumpah/janji jabatan
3. setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila ,UUD-RI 1945,NKRI dan Pemerintah.
4. menaati segala ketentuan peraturan perundang- undangan.
5. melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab.
6. menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS
7. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan /atau golongan;
8. memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
9. bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
10. melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan dan materiil;
11. masuk kerja dan menaati jam kerja
12. mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan
13. menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
14. memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
15. membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
16. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier;
17. menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang

### **C. Sengketa Kepegawaian**

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, merumuskan pengertian Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum perdata dengan

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan TUN.<sup>26</sup>

Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Masalah Sengketa Kepegawaian diatur dalam: Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Sengketa Kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN) persoalan tersebut diatur pada Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Aparatur Sipil Negara.

Sengketa-sengketa di bidang kepegawaian tidak ditangani secara langsung oleh suatu Peradilan tata usaha Negara, namun harus diselesaikan melalui suatu proses administratif yang mirip dengan suatu proses peradilan, yang dilakukan oleh suatu tim atau oleh seorang pejabat di lingkungan pemerintahan. Proses tersebut di dalam ilmu hukum disebut peradilan semu (*quasi rechtspraak*). Dikatakan sebagai peradilan, karena memenuhi unsur-

---

<sup>26</sup> Philippus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008. hlm. 314

unsur layaknya suatu badan peradilan yaitu adanya peraturan, adanya pihak-pihak yang bersengketa, adanya pejabat yang berwenang menyelesaikan sengketa dan adanya sanksi. Dalam bukunya, Lutfi Effendi menyatakan bahwa dikatakan semu (*quasi*), karena proses peradilan tersebut dilaksanakan di dalam internal lingkungan pemerintahan tetapi tata caranya sama dengan suatu badan peradilan, kegiatan peradilan dilakukan oleh suatu badan atau komisi atau dewan atau panitia, dan bukan dilaksanakan oleh lembaga peradilan independen di luar lingkungan pemerintahan.<sup>27</sup>

Pengelolaan kepegawaian memang sangat rawan dengan masalah Sengketa Kepegawaian, karena berkaitan dengan penerbitan atau penetapan Keputusan Tata Usaha Negara bidang kepegawaian, antara lain berupa : Keputusan pengangkatan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), Keputusan pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), Keputusan pengangkatan dalam pangkat (untuk kenaikan pangkat), Keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan jabatan fungsional, Keputusan pemberhentian sementara sebagai PNS, Keputusan penjatuhan hukuman disiplin, dan Keputusan pemberhentian sebagai PNS.

Untuk dapat dikategorikan sebagai sengketa kepegawaian, maka harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut : subyek yang bersangkutan adalah PNS di satu pihak sebagai Penggugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak sebagai Tergugat, obyek sengketa adalah Keputusan TUN di bidang kepegawaian mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan

---

<sup>27</sup> Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayu Media, Malang, 2004, hlm. 97

PNS, mengingat keputusan TUN di bidang kepegawaian merupakan obyek sengketa, dalam praktek peradilan kemungkinan terjadi perkembangan bahwa subyek yang bersengketa tidak hanya PNS yang bersangkutan, tetapi bisa juga janda/duda PNS serta anak-anaknya sebagai Penggugat dalam sengketa kepegawaian. Keputusan TUN bidang kepegawaian dapat dianalogikan dengan keputusan TUN sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009.

Sengketa Kepegawaian dapat terjadi oleh berbagai faktor diantaranya: kesalahan penulisan identitas PNS seperti nama, tanggal lahir, NIP, pangkat atau jabatan, kesalahan dalam keputusan kenaikan pangkat, kesalahan dalam keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan fungsional, ketidakpuasan PNS dalam keputusan penjatuhan hukuman disiplin, keterlambatan penyelesaian permohonan izin perkawinan dan perceraian.

Pada dasarnya hak untuk membela kepentingan hukum merupakan salah satu bentuk hak asasi yang dimiliki oleh seseorang/sekelompok orang. Untuk itu hak untuk membela kepentingan hukum, khususnya dalam hubungan dengan Keputusan TUN telah diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 Jo UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN.

Alasan gugatan Sengketa Kepegawaian adalah : Keputusan Badan atau Pejabat TUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (baik yang bersifat formal, prosedur maupun materiil/substansial) dan yang dikeluarkannya oleh Badan/Pejabat TUN yang berwenang, Badan atau Pejabat TUN dengan keputusannya telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan

lain daripada wewenang yang diberikan (*detournement de pouvoir*), Badan atau Pejabat TUN mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan secara tidak patut (*willekeur*).

### **BAB III**

#### **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA APARATUR SIPIL NEGARA**

##### **A. Penyelesaian sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN**

Menurut Winardi, Sengketa adalah pertentangan atau konflik yang terjadi antarindividu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan yang sama atas suatu objek kepemilikan, yang menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain.<sup>28</sup> Sengketa kepegawaian adalah salah satu jenis Sengketa Administasi Negara (Sengketa Tata Usaha Negara) yang bersifat intern, karena para pihak dalam sengketa ini adalah sama-sama berkedudukan sebagai Pejabat/Badan Tata Usaha Negara. 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: SK Pengangkatan Pegawai, SK Pemberhentian Pegawai baik atas permohonan sendiri maupun bukan atas permohonan sendiri, SK Mutasi, SK Penjatuhan Sanksi Administrasi Kepegawaian, SK Pen-jatuhan Hukuman Disiplin PNS, dan lain-lain.<sup>29</sup>

Dengan kata lain sengketa Kepegawaian terjadi apabila tidak diterimanya ketentuan dari suatu Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh

---

<sup>28</sup> Winardi, *Manajemen Konflik (Konflik Perubahan dan Pengembangan)*, CV. Mandar Maju, Bandung:, 2007, hlm.1

<sup>29</sup> Adrian E. Rompis, et,al, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Banding Administrasi Di Badan Pertimbangan Kepegawaian*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol.6, No.1 Juni 2012. hlm.4.

Pejabat yang berwenang untuk Aparatur Negara atau Pegawai Negeri terkait, karena dirasa ada ketidaksesuaian dengan apa yang dilakukan, sehingga dianggap merugikan Aparatur Negara atau Pegawai Negeri tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa sengketa Kepegawaian terjadi apabila seorang Pegawai Negeri yang mendapatkan SK, merasa mendapatkan kerugian sebagai akibat dari dikeluarkannya SK tersebut, dalam hal ini yang bersangkutan akan memposisikan dirinya sebagai penggugat.<sup>30</sup>

Sengketa Kepegawaian merupakan bagian dari sengketa tata usaha negara. Pengertian tentang sengketa Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkan keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terkait dengan peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian, maka sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sengketa kepegawaian diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan Undang-Undang

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm.4.

No 43 Tahun 1999 tentang dan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang menyatakan bahwa 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, yang kemudian pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai perubahan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian diatur pada Pasal 35 ayat (1) bahwa Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Kemudian pada Pasal 35 ayat (2) menyebutkan bahwa Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian, dan pada Pasal 35 ayat (3) disebutkan bahwa Badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam hal penjatuhan hukum disiplin Pegawai Negeri Sipil, maka diatur dalam Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa 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 kemudian menyebutkan bahwa Keberatan adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukumann disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang

menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum, dan selanjutnya pada Pasal 1 angka 8 disebutkan bahwa 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 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian ditetapkan melalui PP Nomor 24 Tahun 2011. Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) ini diamanatkan oleh Pasal 35 ayat (2) UU No 43 Tahun 1999, yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai BAPEK melalui Peraturan Pemerintah. Dalam PP Nomor 24 Tahun 2011 tugas Bapek dijelaskan antara pada Pasal 2 huruf b, bahwa Bapek bertugas 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.

Oleh karena itu, 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). Sebelum

seorang Pegawai mengajukan penyelesaian sengketa melalui PTUN maka menurut Pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif.

Pada Pasal 48 ayat (1) dinyatakan bahwa dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundangundangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia dan Pada Pasal 48 ayat (2) diatur bahwa Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Seiring dengan upaya pemerintah untuk menyempurnakan sistem manajemen kepegawaian melalui peraturan perundang-undangan, kemudian lahir Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dengan lahirnya undang-undang tersebut, maka terjadi perubahan pula pada ketentuan dan mekanisme mengenai sengketa kepegawaian. Berbeda dengan apa yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian jo Undang-Undang No 43 Tahun 1999 tentang begitu juga pada Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara lahir Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara atau Badan Pertimbangan ASN yang bertugas menerima banding administratif yang diajukan oleh Aparatur Sipil Negara yang bersengketa. Berbeda dengan apa yang ada di dalam peraturan perundang-undangan yang terdahulu, dalam hal pemeriksaan dan pengambilan keputusan mengenai banding administratif dilakukan oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian. Adapun apabila ditelaah lebih lanjut perbedaan tersebut ada di dalam undang-undang yang baru yaitu UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimana Penyelesaian Sengketa ASN diatur pada Pasal 129:

- 1) Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.
- 2) Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif.
- 3) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum.
- 4) Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**B. Lembaga Yang Berwenang Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN.**

Penyelesaian sengketa kepegawaian setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dilakukan melalui:

1. Upaya Banding Administrasi di Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat BPASN

Setelah menunggu lebih dari 11 tahun sejak diberlakukannya UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, akhirnya Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat BPASN dapat ditetapkan melalui PP Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, ini merupakan amanat Pasal 35 ayat (2) UU No. 43 Tahun 1999 yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat BPASN melalui Peraturan Pemerintah.

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

dengan Keppres No 71 Tahun 1998 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dan untuk hari ini telah berlaku Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah tentang BPASN penting untuk diketahui oleh setiap PNS, karena ia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian sebagaimana tertuang dalam Pasal 35 ayat (2) UU No 43 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa “Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.” Berdasarkan Pasal 35 tersebut dapat ditarik beberapa unsur penting yang mendasari peran BPASN dalam penyelesaian sengketa kepegawaian, yaitu:<sup>31</sup>

- a. Bahwa sengketa kepegawaian yang dapat diselesaikan melalui BPASN terbatas pada lingkup sengketa mengenai pelanggaran peraturan disiplin pegawai yang diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010. Sedangkan terhadap sengketa kepegawaian diluar dari apa yang diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 diselesaikan melalui jalur Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 35 ayat (1) UU No. 43 Tahun 1999).

---

<sup>31</sup> Amalia Chasanah Astari S, et,al, *Penyelesaian Sengketa Kepegawaian*, GEMA, THN XXVII/50/Pebruari-Juli 2015, hlm. 1844.

b. Bahwa penyelesaian sengketa melalui BPASN merupakan banding administratif. Pengertian banding administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum, kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (Pasal 1 angka 8 PP No. 53 Tahun 2010). Berdasarkan pengertian tersebut, banding administratif hanya dapat diajukan apabila seorang PNS dijatuhi hukuman disiplin:

- 1) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS tidak atas permintaan sendiri
- 2) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum.<sup>32</sup>

Dengan demikian, tidak semua hukuman disiplin dapat diajukan banding administratif. Terhadap hukuman disiplin diluar dari kedua hal di atas, dapat mengajukan upaya administratif melalui mekanisme “keberatan”. Ketentuan mengenai upaya administratif dengan keberatan diatur dalam Pasal 34 PP No 53 Tahun 2010.

Beberapa hal pokok yang diatur dalam PP No 79 Tahun 2021 antara lain:

---

<sup>32</sup>Ibid, hlm. 1844.

a. Kedudukan BPASN berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

b. Tugas BPASN yaitu:

1) Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas usul penjatuhan hukuman disiplin berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS, bagi PNS yang menduduki jabatan struktural eselon I dan pejabat lain yang pengangkatan dan pemberhentiannya oleh Presiden.

2) 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.

c. Pengajuan banding administratif dilaksanakan dengan ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara :

(1) Keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b diajukan secara tertulis kepada atasan Pejabat

dengan memuat alasan Keberatan yang disertai data pendukung dan tembusannya disampaikan kepada Pejabat.

(2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung mulai tanggal keputusan yang diajukan Keberatan diterima oleh Pegawai ASN.

(3) Dalam hal Keberatan yang diajukan melebihi jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka PPK atau pejabat yang ditunjuk menetapkan surat penetapan tidak dapat diterima.

d. Keputusan BPASN bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait.

e. Dalam ketentuan peralihan diatur mengenai:

1) Dalam hal keberatan dan tanggapan yang telah diterima oleh BPASN, tetapi belum diputus maka penyelesaiannya dilakukan berdasarkan ketentuan sebelum PP No 24 Tahun 2011.

2) Dalam hal keberatan yang telah diterima oleh BPASN, tetapi tanggapan belum diterima, maka penyelesaiannya dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif Dan Badan

Pertimbangan Aparatur Sipil Negara diharapkan menjadi angin segar bagi penyelesaian sengketa pelanggaran disiplin PNS khususnya saat mengajukan banding administratif. Setidaknya hal-hal pokok yang tertuang dalam peraturan ini seperti aspek kedudukan, tugas, mekanisme banding administratif pada BPASN serta kekuatan keputusannya menjadi lebih jelas. Dengan demikian peraturan ini dapat menjadi pedoman yang memudahkan setiap pegawai yang terlibat dalam sengketa disiplin pegawai namun tidak puas dengan keputusan dan berniat mengajukan banding administratif.<sup>33</sup>

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

Keanggotaan Bapek terdiri dari Menteri PAN sebagai ketua merangkap anggota, Badan Kepegawaian Negara sebagai sekretaris merangkap anggota, Menteri Sekretaris Negara sebagai anggota, Jaksa Agung sebagai anggota, Kepala Badan Intelijen Negara sebagai anggota, Direktur Hukum dan Perundang undangan Departemen

---

<sup>33</sup> Nurmalita Ayuningtyas Harahap, et, al, Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, VOL NO 1 Thn 2018

Hukum dan HAM sebagai anggota, Ketua pengurus pusat Korpri sebagai anggota. Bapek melaksanakan sidang sekurang kurangnya satu kali dalam satu bulan.

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

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

- a. Permohonan dari PNS yang bersangkutan atau kuasa hukumnya.
- b. Tanggapan dari pejabat yang berwenang menghukum.
- c. Salinan sah keputusan hukuman disiplin.
- d. Salinan sah BAP/LHP/Bahan pertimbangan lain yang diperlukan.
- e. Tanda terima surat keputusan hukuman disiplin.

Keputusan Bapek adalah mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang bersangkutan. Namun upaya tersebut masih dapat dilakukan banding melalui mekanisme hukum dan perundang undangan yang berlaku, yaitu melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Selama proses pengajuan keberatan kepada Bapek, maka yang bersangkutan masih berstatus PNS. Berdasarkan surat Kepala BAKN Nomor K.99-6/V.5-55 tanggal 30 Agustus 1988, ditegaskan bahwa PNS yang

dijatuhkan hukuman disiplin berupa pemberhentian sebagai PNS dan mengajukan keberatan kepada Bapek, gaji dan hak-hak kepegawaian yang bersangkutan masih harus tetap dibayarkan.

## 2. Melalui Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara

Sesuai dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 perubahan dari Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian hanya dapat dilakukan apabila telah ditempuh seluruh upaya administratif sebagaimana yang diatur dalam pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan terhadap orang perorang atau badan hukum yang berhubungan dengan masalah kepegawaian dalam ruang lingkup Tata Usaha Negara. Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan secara tertulis kepada pengadilan yang berwenang mengadili berisi tuntutan agar keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi atau rehabilitasi.<sup>34</sup>

Peradilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan, menetapkan dan memutus suatu perkara harus memegang prinsip Perundang Undangan yang derajadnya lebih rendah harus tunduk kepada perundang undangan yang derajadnya lebih tinggi dan ketentuan hukum

---

<sup>34</sup> Rompis, Adrian, dkk., *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Banding Administrasi Di Badan Pertimbangan Kepegawaian*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol.6, No.1 Juni 2012. hlm 112

belakangan mengesampingkan ketentuan hukum terdahulu, berdasarkan azas “ *Lex a posteriori derogate, lex a priori*”. Sebagai dasar kewenangan hakim Peradilan Tata Usaha Negara dalam menetapkan dan memutuskan perkara sengketa kepegawaian adalah Pasal 14 Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.<sup>35</sup>

a. Putusan Pengadilan

Hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Putusan hakim memperoleh kekuatan hukum yang tetap, apabila tidak ada upaya hukum lain lagi yang masih dapat diterapkan. Apabila gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan, yaitu berupa pencabutan keputusan yang di sengkatakan dengan menerbitkan keputusan yang baru. Kewajiban ini dapat disertai pembebanan ganti rugi, apabila putusan ini mengenai masalah kepegawaian, maka disamping kewajiban pembebanan ganti rugi juga disertai kewajiban melakukan rehabilitasi. Rehabilitasi ini merupakan pemulihan hak penggugat dalam kemampuan kedudukan, harkat

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 114

dan martabatnya sebagai PNS seperti semula sebelum ada keputusan yang disengketakan. Dalam hal kepegawaian menyangkut suatu jabatan ternyata telah diisi oleh pejabat lain, maka yang bersangkutan dapat diangkat dalam jabatan lain yang setingkat dengan jabatan semula. Apabila hal itu tidak mungkin, maka yang bersangkutan akan diangkat kembali pada kesempatan pertama setelah ada formasi dalam jabatan yang setingkat atau dapat ditempuh ketentuan lain sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku di bidang kepegawaian. Selain itu undang undang ini juga mengatur upaya paksa terhadap putusan yang telah diputuskan, perintah membayar uang paksa, sanksi administrative dan pemberitahuan di media cetak setempat.<sup>36</sup>

Dalam waktu 4 (empat) bulan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum yang tetap dan tergugat tidak melaksanakan putusan pengadilan itu, maka keputusan Tata Usaha Negara yang di sengketakan secara otomatis atau dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Apabila kedua belah pihak tidak dapat menyetujui penetapan pengadilan, maka penggugat maupun tergugat dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung untuk ditetapkan kembali, dan putusan Mahkamah Agung wajib ditaati oleh kedua belah pihak.

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm 116

#### b. Pemeriksaan Tingkat Banding

Putusan pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak diterima oleh penggugat atau tergugat, oleh yang berkepentingan dapat di mintakan pemeriksaan banding. Permohonan banding diajukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan tersebut dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diberitahukan kepada pihak penggugat maupun tergugat secara sah. Pihak penggugat atau tergugat dapat menyerahkan memori banding dan atau kontra memori banding, dilengkapi dengan surat keterangan dan bukti bukti yang kuat. Jika salah satu pihak telah menyatakan menerima dengan baik putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, maka tidak dapat mencabut kembali pernyataan itu walaupun jangka waktu untuk mengajukan banding belum terlampaui. Keputusan yang telah ditetapkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pegawai ASN berhimpun dalam wadah korps profesi Pegawai ASN Republik Indonesia, yang memiliki tujuan menjaga kode etik profesi dan standar pelayanan profesi ASN, dan mewujudkan jiwa korps ASN sebagai pemersatu bangsa. Sementara untuk menjamin efisiensi, efektivitas, dan akurasi pengambilan

keputusan dalam Manajemen ASN, menurut UU No. 5 Tahun 2014 ini, diperlukan Sistem Informasi ASN, yang diselenggarakan secara nasional dan terintegrasi antar-Instansi Pemerintah. Sistem Informasi ASN memuat seluruh informasi dan data pegawai ASN, yang meliputi:<sup>37</sup>

1. Data riwayat hidup
2. Riwayat pendidikan formal dan non formal
3. Riwayat jabatan dan kepangkatan
4. Riwayat penghargaan, tanda jasa, atau tanda kehormatan
5. Riwayat pengalaman berorganisasi
6. Riwayat gaji
7. Riwayat pendidikan dan latihan
8. Daftar penilaian prestasi kerja
9. Surat keputusan kompetensi

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan, dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang mengukum; adapun banding diajukan kepada badan pertimbangan ASN. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu:

Pasal 129

---

<sup>37</sup> Rompis, Adrian, dkk., *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Banding Administrasi Di Badan Pertimbangan Kepegawaian*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol.6, No.1 Juni 2012.

- (1) Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.
- (2) Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif.
- (3) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum.
- (4) Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ini hanya diselesaikan melalui upaya administrative dan tidak dapat lagi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan yang termuat di dalam pasal 35 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyatakan :

1. Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara;
2. Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin PNS diselesaikan melalui upaya banding administrative kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK).

Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa sengketa kepegawaian termasuk sengketa tata usaha Negara, ini dapat diartikan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dapat juga melalui Pengadilan Tata Usaha

Negara, dan menurut ketentuan yang baru banding administratifnya tidak lagi melalui BAPEK sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, akan tetapi dalam ketentuan pasal 129 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa banding administrative dilakukan melalui Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dalam ketentuan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara kedudukan dan fungsi BAPEK akan digantikan oleh Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang akan diatur kemudian dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut diatas, semakin jelas bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian menurut pasal 129 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang aparatur Sipil Negara tidak sesuai dengan apa yang termuat dalam Pasal 1 ayat (10) Undangt-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa :

“ Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Pasal tersebut menyatakan bahwa sengketa kepegawaian termasuk sengketa tata usaha Negara yang penyelesaiannya melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, sedangkan Undang-Undang aparatur

Sipil Negara menentukan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dilakukan dengan upaya administrative. Pasal 129 ayat (5) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang aparatur Sipil Negara mengatur antara lain bahwa mengenai upaya administratif akan diatur dalam Peraturan Pemerintah, akan tetapi sampai sekarang Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum keluar. Untuk mengantisipasi adanya kekosongan hukum maka Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 139 mengatur bahwa pada saat Undang-Undang ini berlaku maka, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 yang telah dirubah dengan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang Undang ini, sehingga penyelesaian sengketa kepegawaian masih menggunakan cara dan peraturan yang lama.<sup>38</sup>

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tidak menunjuk forum penyelesaian sengketa kepegawaian setelah ditempuh upaya administrative, demikian pula Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri juga tidak menunjuk forum penyelesaian sengketa setelah keputusan upaya administratif, oleh karena itu pasal 48 jo pasal 51 Undang-Undang Peraturan yang

---

<sup>38</sup> Syahrani Mutiara Afifah, et,al, *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian*. Vol.1, No.1, 20 april 202. hlm. 221

menentukan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian yang telah melalui seluruh upaya administrative. Dengan demikian sebenarnya ada beberapa alur penyelesaian sengketa kepegawaian sebagai berikut :

Alur penyelesaian sengketa menurut pasal 48 jo pasal 51 UU No 5 Tahun 1986 yang telah dirubah dan diperbaharui dengan UU No 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan tata Usaha Negara adalah upaya keberatan diajukan kepada pejabat yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, apabila belum dapat menerima hasil keputusan keberatan maka, dapat mengajukan Banding administratif yang diajukan kepada atasan pejabat yang menerbitkan Keputusan tata Usaha Negara atau kepada instansi/Badan yang lain dan apabila tetap tidak dapat menerima hasil upaya administratif maka, menurut pasal 51 UU No. 5 Tahun 1986 dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama.

Mahkamah Agung pada tahun 1991 mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung/SEMA No. 2 Tahun 1991 yang juga mengatur mengenai penyelesaian sengketas Tata Usaha Negara yang terdapat upaya administratifnya sebagai berikut, upaya keberatan diajukan kepada Pejabat yang mengeluarkan Keputusan tata usaha Negara, apabila tidak dapat menerima hasil keberatan dan tidak disediakan upaya banding administrative maka dapat langsung

mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Apabila disediakan upaya Banding administrative maka setelah upaya keberatan dan tidak dapat menerima hasil upaya keberatan maka, mengajukan banding administrative diajukan kepada atasan pejabat yang mengeluarkan Keputusan tata Usaha Negara atau kepada Badan/Instansi lain, apabila tidak dapat menerima hasil banding administrative maka gugatan diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama.

**C. Peran Badan Pertimbangan ASN dalam penyelesaian sengketa kepegawaian.**

Badan Pertimbangan Kepegawaian berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan Pertimbangan Kepegawaian mempunyai tugas: memberikan pertimbangan kepada presiden atas usul penjatuhan hukuman disiplin berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan pemberhentian dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, bagi pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan struktural eselon I dan pejabat lain yang pengangkatan dan pemberhentiannya oleh presiden; serta memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif dari pegawai negeri sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat keputusan atas banding administratif dari pegawai negeri sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian

tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil oleh pejabat Pembina kepegawaian dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah.<sup>39</sup>

Dalam melakukan proses pemeriksaan pejabat yang berwenang melakukan serangkaian pemeriksaan berupa *cross check* pelanggaran, mendengar pernyataan langsung dari pegawai negeri sipil yang disangka, mendengar, atau meminta keterangan dari pihak lain agar dapat objektif dalam penjatuhan hukuman. maka dengan begitu tidak ada pihak yang akan dirugikan jika keputusan tata usaha negara dikeluarkan, tujuan yang hendak dicapai dalam penjatuhan hukuman adalah agar pegawai negeri sipil tersebut sadar akan tindakan sehingga tidak mengulangnya dan apabila telah memenuhi kategori hukuman berat aparatur sipil negara dalam hal ini pegawai negeri sipil tersebut dapat diberhentikan dengan surat keputusan hukuman disiplin berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai aparatur sipil negara dalam hal Ini Pegawai Negeri Sipil.<sup>40</sup>

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

---

<sup>39</sup> Hartini, Sri, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Ctk ketiga, Jakarta, 2014. hlm, 23

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 24

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

Berdasarkan Peraturan Pemerintah 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 BPASN. Adapun hukuman disiplin yang tidak dapat diajukan upaya administratif, Yaitu:<sup>41</sup>

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

---

<sup>41</sup> HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, Ctk ke-12*, Rajawali Pres, Jakarta, 2016. hlm. 56

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

Adapun hukuman disiplin yang dapat diajukan upaya administratif adalah:

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

- d. pejabat struktural eselon II dibawah di lingkungan instansi vertikal dan kantor perwakilan provinsi dan unit setara dengan sebutan lain yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Pejabat Pembina Kepegawaian, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa : penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun.
  - e. pejabat struktural eselon II di lingkungan instansi vertikal dan unit setara dengan sebutan lain yang atasan langsungnya pejabat struktural eselon I yang bukan Pejabat Pembina Kepegawaian dan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Pejabat Pembina Kepegawaian, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
2. hukuman disiplin yang dapat diajukan banding administratif adalah yang dijatuhkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan gubernur sebagai wakil pemerintah untuk jenis hukuman disiplin berat berupa : pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS maka aparatur sipil negara tersebut akan kehilangan status sebagai Aparatur Sipil Negara dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil.<sup>42</sup>

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.

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 57

- (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.

Maka dari itu menurut penulis peraturan pemerintah yang dimaksud dalam pasal 129 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara belum diterbitkan sampai saat ini, oleh karena itu berlaku ketentuan pasal 139 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan:

“pada saat undang-undang ini berlaku, semua peraturan perundangundangan 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 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 Pegawai Negeri Sipil oleh pejabat Pembina kepegawaian dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah.

Tidak semua hukuman disiplin dapat diajukan banding administrative, 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 perundangundangan, kemudian lahirlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Dengan lahirnya Undang-Undang tersebut, maka terjadi perubahan pula pada ketentuan dan mekanisme mengenai sengketa kepegawaian.

Berbeda dengan apa yang termuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian begitu juga pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, lahirlah Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara atau Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang bertugas menerima banding administratif yang diajukan oleh Aparatur Sipil Negara yang bersengketa. Berbeda dengan apa yang ada di dalam Peraturan Perundang-Undangan yang terdahulu, dalam hal pemeriksaan dan pengambilan keputusan mengenai banding administratif dilakukan oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian.

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

- 1) sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administrative
- 2) upaya administratif sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administrative
- 3) keberatan sebagai mana dimaksud ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum
- 4) banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN
- 5) ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

Sebelum munculnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menggantikan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian membuat perubahan dalam hal penyelesaian sengketa kepegawaian.

Salah satu hal yang diubah adalah mengenai pengajuan banding administratif, dimana dalam hal ini pada Undang-Undang yang terdahulu maupun juga Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pengajuan banding administratif ditujukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian, pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang bertugas menerima banding administratif yang diajukan oleh Aparatur Sipil Negara yang bersengketa. namun apabila dilihat dari dalam implementasinya, penyelesaian sengketa kepegawaian kini masih mengacu kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil,

serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pergantian istilah dari Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) menjadi Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) adalah karena diubahnya istilah Pegawai Negeri menjadi Aparatur Sipil Negara. dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan:

“Pegawai Negeri terdiri dari terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia”.

Kemudian pada pasal 2 ayat (2) menyebutkan:

“Pegawai Negeri Sipil terdiri dari Pegawai Negeri Sipil pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah”.

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

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

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan:

“pegawai aparatur sipil negara yang selanjutnya disebut sebagai pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

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

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Kesimpulan dalam penelitian ini berdasarkan dari hasil pembahasan diatas antara lain :

1. Penyelesaian sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diselesaikan melalui upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan, dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang mengukum; adapun banding diajukan kepada badan pertimbangan ASN. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN yaitu melalui Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat BPASN berdasarkan PP Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara dan melalui lembaga Peradilan Tata Usaha Negara yang mana berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa sengketa kepegawaian termasuk sengketa tata usaha Negara.

3. Peran Badan Pertimbangan ASN dalam penyelesaian sengketa kepegawaian adalah sebagai lembaga Pusat yang bertugas menerima upaya banding administrasi setiap PNS yang di jatuhkan hukuman Disiplin baik PNS Pusat atau PNS Daerah. Sengketa yang dapat diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN terbatas hanya terhadap PNS yang dijatuhkan 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.

#### **B. Saran**

1. Seharusnya peran Badan Pertimbangan ASN diperluas lagi tidak hanya bertugas menerima upaya banding administrasi setiap PNS yang di jatuhkan hukuman Disiplin baik PNS Pusat atau PNS Daerah namun juga sebagai pengawas terhadap tindakan atau keputusan yang diambil oleh pejabat tata usaha negara.
2. Seharusnya pengajuan banding administratif ada di daerah, maka dengan begitu aparatur sipil negara dapat mengajukan banding administratif di daerahnya.
3. Dalam proses pemeriksaan seharusnya menghadirkan aparatur sipil negara dan pejabat yang berwenang menghukum dalam persidangan, maka dengan begitu kedua belah pihak dapat menjelaskan alasan dan bukti secara langsung pada saat pemeriksaan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984
- Abdurrahman Fathoni. *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*. Rineka Cipta, Jakarta: 2014.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2006.
- Bambang Rudito, dkk, *Aparatur Sipil Negara*, Kencana, Jakarta: 2016,
- Hardijan Rusli, *Hukum Ketenagakerjaan Berdasarkan Undang-Undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Peraturan Terkait Lainnya, Edisi Kedua*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004
- Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik, cetakan ketujuh Alfabeta*, Bandung: 2016.
- Haris Herdiansyah. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Salemba Humanika, Jakarta: 2010.
- Ida Ayu Sri Dewi, *Bahan Pelatihan Sengketa Kepegawaian*. BKN, Jakarta, 2005
- Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2010.
- Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1976,
- Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Edisi Revisi ke-12, PT. Rajagrafindo Persada, Depok, 2014,
- Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Prenamedia Group, Jakarta: 2005,
- Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981
- \_\_\_\_\_, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara. jakarta, 1982,
- Nata Saputra. M, *Hukum Administrasi Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1988
- Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, CV Rajawali, Jakarta, , 1986

- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003
- Ronny Hanitijo Soemitro. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia, Jakarta: 1986.
- Sendjun H.Manulang, *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan Di Indonesia*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta: 2001
- Sehat Damanik, *Outsourcing dan Perjanjian Kerja Menurut Undang-Undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*, DSS Publishing Jakarta, 2006
- Soerjono Soekanto. *Metode Penelitian Hukum*. UI Press, Jakarta: 1986
- W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986

## **B. UNDANG-UNDANG**

- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 Hasil Amandemen
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara