
SEJARAH DAN TRANSFORMASI BADAN PERTIMBANGAN APARATUR SIPIL NEGARA SEBAGAI LEMBAGA PENYELESAIAN BANDING ADMINISTRATIF

Yuli Mega Anggraeni¹, Irwan Triadi²

^{1,2}Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

yuli.anggraeni@bkn.go.id¹, irwantriadi1@yahoo.com²

ABSTRACT; *The resolution of disputes for Civil Servants through Administrative Appeals is one of the administrative efforts besides Objections. The policy for resolving administrative appeals has been regulated in the Civil Servant Law through an institution called the National Civil Service Consideration Agency, commonly known as BPASN. This institution was established through Government Regulation Number 79 of 2021. The research method used is qualitative with a normative legal approach. Before the establishment of BPASN, the resolution of administrative appeals was handled by the BAPEK (Civil Service Consideration Agency), as regulated in Government Regulation Number 24 of 2011. Thus, at the time the Civil Servant Law came into effect, there were two policy regimes for resolving disputes: through BAPEK and BPASN. There have been changes from BAPEK to BPASN, including changes in the institutional structure, such as the inclusion of a Vice Chair, a Head of Secretariat, and the elevation of several members positions. In terms of authority, BAPEK only had the power to examine the dismissal of civil servants due to disciplinary violations, while BPASN has broader authority covering all dismissals. Lastly, the time frame for resolution has been reduced from 180 calendar days to 65 working days. The research method used is qualitative with a normative legal approach.*

Keywords: *ASN Administrative Appeal, BAPEK, BPASN.*

ABSTRAK; Penyelesaian sengketa Aparatur Sipil Negara melalui Banding Administratif merupakan salah satu upaya administratif selain Keberatan. Kebijakan penyelesaian banding administratif telah diatur di Undang-Undang Aparatur Sipil Negara melalui lembaga bernama Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara atau dikenal dengan BPASN. Lembaga ini lahir melalui Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Penyelesaian banding administratif sebelum dibentuknya BPASN adalah dengan lembaga BAPEK (Badan Pertimbangan Kepegawaian) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011. Sehingga saat berlakunya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara sejauh ini terdapat 2 (dua) rezim (masa) kebijakan penyelesaiannya diselesaikan melalui BAPEK dan BPASN. Terdapat perubahan dari BAPEK ke BPASN, antara lain dari segi kelembagaan terdapat perubahan unsur keanggotaan dalam BPASN

yakni adanya unsur Wakil Ketua, Kepala Sekretariat dan beberapa anggota dinaikkan level jabatannya. Dari segi kewenangan, BAPEK hanya mempunyai kewenangan memeriksa pemberhentian PNS karena pelanggaran disiplin sedangkan BPASN mempunyai kewenangan yang lebih luas yaitu semua pemberhentian. Dan terakhir dari segi jangka waktu penyelesaian dari 180 hari (kalender) menjadi lebih singkat 65 hari kerja.

Kata Kunci: Banding Administratif ASN, BAPEK, BPASN.

PENDAHULUAN

ASN merupakan alat kelengkapan negara yang berada pada lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif serta lembaga struktural maupun non-struktural lainnya yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan sehari-hari termasuk aparatur kenegaraan dan pemerintahan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, mengabdikan dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara dan pembangunan negara serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹

Tidak bisa dipungkiri jika ASN dapat melakukan pelanggaran disiplin dalam melaksanakan tugasnya. Dalam rangka pembinaan ASN, segala pelanggaran disiplin akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Moral dan mental ASN mempunyai peranan dalam meningkatkan kinerja berupa pelayanan kepada masyarakat, namun banyak ASN yang melakukan tindakan melanggar norma etika, tindak pidana perjudian, penipuan bahkan ikut serta dalam tindak pidana korupsi secara bersama-sama.²

Dalam mengemban tugasnya, PPK mengambil berbagai keputusan dan tindakan untuk pembinaan manajemen Pegawai ASN. Dalam praktiknya, keputusan dan tindakan PPK seringkali tidak dapat memuaskan seluruh pemangku kepentingan. Di sisi lain, dapat timbul situasi dimana keputusan dan tindakan yang diambil PPK dianggap tidak tepat karena berbagai faktor, seperti penyalahgunaan wewenang, konflik kepentingan PPK, PPK tidak/kurang memiliki informasi yang memadai sebelum mengambil keputusan, tekanan eksternal dan lain

¹ Fifi Ariani, "Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Mewujudkan Indonesia Emas 2045", 2022 <<https://lan.go.id/?p=9996>> [diakses pada tanggal 5 Agustus 2024]

² Sharren Virginia Mantiri, "Kajian Hukum Administrasi Negara Tentang Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara", Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Lex Administratum, 9.7 (2021)

sebagainya yang mengakibatkan adanya Pegawai ASN dirugikan atas keputusan dan tindakan PPK.³

Setiap pejabat pemerintahan memiliki kewenangan untuk mengambil tindakan administratif, namun harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun tidak jarang beberapa pihak merasa tidak puas terhadap pengambilan kebijakan atau tindakan tersebut sehingga orang mencari jalan untuk mencapai keadilan, sebagai akibat penyimpangan kewenangan pejabat dalam hal administrasi ini terhadap peraturan yang berlaku.⁴

Dalam rangka melindungi hak Pegawai ASN dan juga meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan maka diperlukan mekanisme pengaduan bagi Pegawai ASN yang memandang keputusan dan tindakan PPK/Pejabat merugikan dirinya. Mekanisme pengaduan penyelesaian sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif.

Penyelesaian sengketa TUN atau sengketa administrasi pemerintahan dapat dilakukan melalui 2 (dua) jalur yaitu jalur non yudisial dan jalur yudisial. Penyelesaian sengketa TUN atau sengketa administrasi pemerintahan melalui jalur non yudisial berupa upaya administratif. Upaya administratif merupakan proses “dialog” di internal pemerintahan, antara warga masyarakat dengan pejabat sehingga penyelesaian melalui lembaga yudisial bersifat “ultimum remedium”.⁵

ASN berperan strategis dalam menjaga kedaulatan negara, penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Untuk mencapai tujuan penting nasional, ASN harus memiliki sistem yang mengatur pengelolaan dan tata kelola ASN. Ada beberapa perubahan politik kebijakan terhadap ASN. Pada tahun 2023, disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang ASN sebagaimana menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menandai adanya perubahan arah kebijakan ASN.⁶

³ Bab I Umum. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.

⁴ Wulan Febriyanti Putri Suyanto, Hamzah Hasan dan Abdul Rahman Sakka, “Penerapan Uang Paksa Dalam Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Perspektif Siyash Syar’iyyah”, *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyash Syar’iyyah*, 3.3 (2022): 478.

⁵ Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administasi*, (Bandung: Sosialisasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, 2019), hal 1.

⁶ Rahmi Erwin, Rina Rahma Ornella Angelia, Andi Desmon, “Transformasi Manajemen ASN Pasca Ditetapkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara”, *Ensiklopedia of Journal*, 6.3 (2024).

Adanya beberapa kebijakan yang sejauh ini pernah dan sedang bernaung pada Undang-Undang ASN, maka tentunya tertarik bagi penulis untuk menelisik lebih jauh apa politik hukum dengan adanya perubahan kebijakan ini. Apakah BPASN sebagai Lembaga yang baru muncul akan lebih baik memberikan jaminan perlindungan ASN dibandingkan penyelesaian banding administratif melalui BAPEK sebelumnya?

Berdasarkan pembahasan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas antara lain :

1. Bagaimana prosedur penyelesaian banding administratif oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK)?
2. Bagaimana prosedur penyelesaian banding administratif oleh Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN)?
3. Apa Politik Hukum yang dibawa dalam perubahan kebijakan penyelesaian sengketa pegawai ASN melalui BPASN?

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif, memiliki karakteristik preskriptif yang memberikan penilaian tentang sesuatu yang benar atau salah dan sesuai atau tidak sesuai. Cara penarikan kesimpulan menggunakan cara berpikir deduktif yang dihadapkan dengan kasus tertentu untuk dibuat kesimpulan atau konklusi pembahasan.⁷ Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode utama berupa studi dokumen atau kepustakaan yang didapatkan melalui studi riset pustaka dengan mempelajari peraturan perundang-undangan dan melakukan pendekatan secara konseptual. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer berupa undang-undang dan peraturan terkait lainnya serta bahan hukum sekunder berupa jurnal dan artikel ilmiah. Analisis bahan hukum bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan analisis data kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Prosedur Penyelesaian Banding Administratif Melalui BAPEK

Realitanya, sengketa kepegawaian ASN sering kali disebabkan oleh ketidakpuasan terhadap keputusan kepegawaian mengenai penilaian kinerja, pengangkatan, pemindahan atau pengisian-pengisian jabatan kepegawaian tertentu atau penjatuhan hukuman disiplin. Dengan kata lain sengketa jenis ini menyangkut kebijakan di bidang pengelolaan ASN. Pada prinsipnya

⁷ Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2022), hal. 21.

sengketa kepegawaian ASN merupakan bagian dari sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) yakni: “Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”⁸

Seorang PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berhak melakukan upaya hukum perlawanan/pembelaan terhadap keputusan pemberhentian yang diterimanya. Sejak diterimanya keputusan pemberhentian karena hukuman disiplin tersebut, seorang PNS sebagai pemohon mengajukan permohonan banding administratif dibuat secara tertulis dan ditandatangani kepada BAPEK. Dalam pengajuan permohonan banding administratif tersebut, pemohon harus memberikan tembusannya kepada pejabat yang menghukum yaitu Pejabat Pembina Kepegawaian.⁹

Kerangka hukum penyelesaian banding administratif oleh BAPEK didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian. Peraturan ini merupakan bagian peraturan teknis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999. Aturan penyelesaian sengketa sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin PNS diselesaikan melalui banding administratif kepada BAPEK.

BAPEK mempunyai tugas antara lain: Pertama memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai usul penjatuan 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. Kedua, 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.¹⁰

⁸ Firna Novi Anggoro, “Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian ASN Akibat Penjatuan Hukuman Disiplin”, *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* (2022).

⁹ Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011.

¹⁰ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011.

Pengajuan banding administratif ditujukan kepada BAPEK dalam jangka waktu 14 hari (kalender) sejak diterimanya keputusan hukuman disiplin tersebut.¹¹ Terkait jangka waktu ini, khususnya bagi instansi dimana pemohon bekerja harus mempunyai Standar Operasional Prosedur (SOP) yang jelas. Karena penentuan 14 (empat belas) hari bagi pemohon mengajukan banding administratif sangatlah bergantung pada alat bukti tanda terima keputusan pemberhentian yang diserahkan kepada PNS sebagai pemohon. Hal ini yang dalam tataran prakteknya banyak dijumpai kelemahan/celah adanya persoalan hukum karena ketiadaan alat bukti penerimaan keputusan pemberhentiannya. Sehingga diharapkan dengan adanya SOP dimasing-masing instansi akan menutup celah tersebut dan bagi BAPEK akan mudah untuk melakukan uji formil terkait batas waktu pengajuan permohonan banding administratifnya.

Dalam kelancaran pelaksanaan tugasnya, BAPEK dibantu oleh unit kesekretariatan yang dipimpin oleh Sekretaris BAPEK. Dalam tataran pelaksanaannya, jabatan pimpinan tersebut nomenklaturannya adalah Asisten Sekretaris yaitu jabatan pimpinan tinggi pratama atau setingkat eselon II. Susunan organisasi dan pengaturan tata kerja sekretariat BAPEK diatur dengan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

BAPEK memiliki jangka waktu penyelesaian selama 180 (seratus delapan puluh) hari (kalender) sejak tanggal diterimanya permohonan banding administratif. Pengambilan keputusan mengenai permohonan banding administratif diselenggarakan melalui Sidang BAPEK¹². Sidang BAPEK untuk pengambilan keputusan permohonan banding administratif diselenggarakan minimal sebulan sekali. Sidang ini harus memenuhi kuorum dan dinyatakan sah apabila Ketua, Sekretaris dan 3 (tiga) orang anggota BAPEK menghadiri sidang tersebut.¹³

Proses pengambilan keputusan dalam Sidang BAPEK terhadap penyelesaian permohonan banding administratif dilakukan dengan musyawarah untuk mufakat. Secara teknis, setiap anggota BAPEK aktif memberikan saran serta pertimbangan secara terbuka dalam forum sidang. Namun, apabila musyawarah diatas tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Keputusan yang diambil dapat berupa memperkuat,

¹¹ Yeremia Pierre Rurugala, Deizen D. Rompas dan Herlyanty Y. A. Bawole, "Tinjauan Hukum Banding Administrasi Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara", Jurnal LexEtSocietatis, 10.4 (2022)

¹² Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011.

¹³ Pasal 10 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011.

memperberat, memperingan atau bahkan membatalkan keputusan Pejabat yang menghukum/PPK.¹⁴

Keputusan BAPEK mempunyai kekuatan mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak. Termasuk tentunya dalam hal ini instansi/Pejabat Pembina Kepegawaian. Pihak instansi dalam beberapa kasus tertentu yang sulit dalam pelaksanaan keputusan BAPEK dapat melakukan bimbingan teknis dengan sekretariat BAPEK. Pihak lain yang juga merasa dirugikan dapat melakukan upaya hukum menempuh jalur pengadilan, termasuk dalam hal ini pemohon banding. Sedangkan terkait penyampaian Keputusan BAPEK juga harus mendapatkan perhatian khusus dari instansi. Sebabnya penyampaian keputusan BAPEK rentan/berpotensi terjadi permasalahan hukum. Hal ini terkait tenggang waktu mengajukan gugatan di Pengadilan.

Keputusan Badan Pertimbangan Kepegawaian ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris¹⁵ dan disampaikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permohonan banding administratif, serta Pejabat Pembina Kepegawaian atau Pejabat lain yang terkait.¹⁶

Organisasi dan Tata Kerja BAPEK

BAPEK dibentuk melalui Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini mengamanatkan penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan melalui mekanisme keberatan yang diajukan ke BAPEK. Kemudian Menteri Negara Penerbitan Aparatur Negara selaku Ketua Badan Pertimbangan Kepegawaian menerbitkan peraturan tentang tata kerja BAPEK. Tata Kerja BAPEK diatur melalui Keputusan Menteri Negara Penerbitan Aparatur Negara selaku Ketua Badan Pertimbangan Kepegawaian Nomor: 02/MENPAN/1981 tentang Tata Kerja Badan Pertimbangan Kepegawaian. Badan ini berkedudukan dan bertanggung jawab langsung dibawah Presiden.

Berkaitan dengan susunan keanggotaan BAPEK terdiri dari: Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi selaku Ketua dan merangkap anggota; Kepala Badan Kepegawaian Negara selaku Sekretaris merangkap anggota; Sekretaris Kabinet selaku anggota; Kepala Badan Intelijen Negara selaku anggota; Jaksa Agung Muda yang membidangi urusan keperdataan dan tata usaha negara, Kejaksanaan Agung selaku Anggota; Direktur Jenderal yang membidangi urusan perundang-undangan Kementerian yang menyelenggarakan

¹⁴ Pasal 11 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011.

¹⁵ Pasal 11 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011.

¹⁶ Pasal 11 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011.

urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia selaku anggota; dan Dewan Pengurus Nasional Korps Pegawai Republik Indonesia selaku anggota.¹⁷

2. Prosedur Penyelesaian Banding Administratif Melalui BPASN

Salah satu prinsip utama pilar negara hukum adalah adanya sebuah lembaga peradilan yang independen. Hakim diberikan suatu kebebasan untuk memutuskan putusannya atas perkara-perkara yang diajukan di pengadilan¹⁸.

Pada prinsipnya baik PNS maupun PPPK tidak ada perbedaan dalam penanganan penyelesaian permohonan banding administratif. Perihal yang dapat diajukan Banding Administratif atas Keputusan PPK adalah berupa, pertama pemberhentian sebagai PNS, kedua pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK.¹⁹ Permohonan banding administratif harus diajukan kepada BPASN secara tertulis dan harus disertai alasan banding dan/atau bukti sanggahan.²⁰ Tidak ada aturan khusus mengenai bukti sanggahan. Bukti sanggahan yang dapat diajukan tidak terbatas bentuknya maupun banyaknya. Namun karena ini merupakan sengketa administratif maka bukti/sanggahan harus berupa dokumen tertulis.

Pengaturan berikutnya adalah bahwa permohonan banding administratif harus ditembuskan kepada PPK. Hal ini agar ada keadilan juga dapat dirasakan oleh pihak instansi. Sehingga dengan menerima tembusan tersebut instansi dapat melakukan pembelaan yang dapat di tuangkan dalam surat tanggapan. Pengaturan jangka waktu mengajukan permohonan banding administratif melalui BPASN diatur selama 14 (empat belas) hari kerja, atau lebih lama jika dibandingkan dengan mekanisme penyelesaian banding administratif melalui BAPEK. Tentunya ini akan kasuistis, karena tiap daerah terkadang memberikan kebijakan hari libur dan pemerintah pusat pun melakukan hal yang sama (perubahan cuti bersama). Maka pembuktian akan menjadi sarana yang *urgent* jika upaya hukum berikutnya ditempuh. Penghitungan 14 belas hari kerja tersebut dihitung mulai tanggal pemohon banding administratif terima keputusan pemberhentian maupun pemutusan hubungan perjanjian kerja yang dapat dibuktikan dengan dokumen tertulis/tercatat.

¹⁷ Gusti Lanang Rakayoga, "Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Ditinjau Dari Aspek Hukum Kepegawaian Di Indonesia", Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, 2.5 (2014).

¹⁸ Muhammad Mukmin, "Independensi Yudisial Sebagai Pilar dari Suatu Negara Hukum", Jurnal Meraja, 1.1 (2018).

¹⁹ Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021.

²⁰ Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021.

BPASN wajib mengambil keputusan dalam waktu paling lama 65 (enam puluh lima) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan banding administratif²¹. Pengambilan keputusan dilakukan melalui sidang BPASN²². Namun sebelum Sidang BPASN dilaksanakan, akan dilakukan rapat pendahuluan atau biasanya disebut dengan Pra-Sidang. Pra-Sidang dipimpin oleh Wakil Ketua BPASN dan dihadiri minimal 3 (tiga) anggota BPASN. Apabila ada anggota BPASN yang berhalangan hadir, maka dapat mendelegasikan pejabat lain untuk menghadiri Pra-Sidang. Hasil dari Pra-Sidang adalah saran keputusan untuk disampaikan dalam Sidang BPASN²³. Terkait Sidang BPASN dianggap sah apabila dihadiri Ketua dan/atau Wakil Ketua dan paling sedikit 3 (tiga) anggota BPASN. Sedangkan terkait waktu pelaksanaan, Sidang BPASN dapat dilaksanakan 1 (satu) kali setiap bulan²⁴. Untuk jumlah kasus yang di sidangkan sangat beragam, hal ini memang tidak ada dalam pengaturan. Sehingga BPASN bebas dalam menentukan waktu dan jumlah kasus Sidang BPASN.

Pengambilan keputusan menggunakan mekanisme musyawarah mufakat atau mekanisme *voting* tertutup. Keputusan BPASN berbeda dengan BAPEK yakni Keputusan BPASN selain dapat memperkuat, memperingan, memperberat, membatalkan, dapat juga mengubah keputusan PPK. Keputusan BPASN ini di tandatangani oleh Ketua BPASN. Berbeda dengan keputusan BAPEK yang di tandatangani selain oleh Ketua, juga oleh Sekretaris BAPEK. Keputusan BPASN wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait²⁵, baik pemohon maupun instansi kecuali jika pemohon banding administratif melakukan upaya hukum selanjutnya ke Pengadilan dan ini merupakan hak pemohon banding administratif. Berbeda dengan BAPEK, dalam BPASN diatur ketentuan jika instansi tidak melaksanakan Keputusan BPASN maka dapat dikenakan sanksi administratif.

Berlakunya keputusan BPASN merupakan hal penting terkait hak dan kewajiban yang menyertainya. Keputusan BPASN berlaku sejak tanggal ditetapkan dan hal ini yang kemudian menjadi tantangan bagi instansi dalam memenuhi hak-hak kepegawaian dari pemohon banding administratif. Karena cukup banyak kasus terkait penyampaian keputusan BPASN terkendala hal teknis sehingga keputusan tersebut diterima oleh instansi maupun oleh pemohon jauh setelah keputusan BPASN ditetapkan. Metode penyampaian keputusan juga tak kalah

²¹ Pasal 13 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021.

²² Pasal 13 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021.

²³ Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021.

²⁴ Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021.

²⁵ Pasal 16 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021.

pentingnya karena akan terkait dengan pembuktian penyerahannya. Hal ini sebagai Upaya meminimalkan potensi permasalahan hukum. Selain pemohon menerima secara langsung keputusan BPASN juga melalui mekanisme penyampaian melalui jasa pengiriman tercatat. Hal yang belum pernah dilakukan adalah metode penyampaian keputusan melalui dokumen digital.

Organisasi dan Tata Kerja BPASN

BPASN merupakan rumpun lembaga non-struktural artinya lembaga ini dibentuk melalui undang-undang maupun peraturan pemerintah selain kementerian dan lembaga. Setelah pembentukan BPASN melalui Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menetapkan peraturan Menteri yang mengatur tata kerja BPASN. Tata kerja BPASN tersebut diatur oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 72 Tahun 2021 tentang Tata Kerja Badan Pertimbangan ASN. Lembaga ini berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden artinya bahwa BPASN telah diberikan mandat untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Keanggotaan BPASN terdiri dari 7 unsur yang terdiri dari Ketua (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi), Wakil Ketua (Kepala Badan Kepegawaian Negara) dan 5 anggota yaitu: Sekretaris Kabinet, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kepala Badan Intelijen Negara, Jaksa Agung, dan Ketua Dewan Pengurus Nasional Korps Profesi Pegawai ASN/KORPRI.²⁶

Adapun tugas Ketua: mengambil keputusan BPASN, menyelesaikan gugatan atas keputusan BPASN dan melaporkan secara berkala kepada Presiden. Wakil Ketua: membantu Ketua dalam melaksanakan tugasnya, melaksanakan tugas Ketua jika Ketua berhalangan hadir dan memberikan laporan secara berkala kepada Ketua. Lima anggota lainnya mempunyai tugas memberikan pertimbangan sesuai tugas dan fungsi, secara aktif memberikan masukan dan/atau saran untuk tujuan pengambilan keputusan serta melaksanakan tugas lain yang ditugaskan oleh Ketua.

Dalam hal menjalankan tugas, BPASN didukung oleh unit kesekretariatan yaitu Sekretariat BPASN²⁷. Unit ini dipimpin oleh Kepala Sekretariat dengan jabatan setingkat

²⁶ Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021.

²⁷ Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021.

Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama yang berada di Badan Kepegawaian Negara. Sekretariat BPASN bertugas memberikan dukungan teknis dan administratif kepada BPASN. Sedangkan Kepala Sekretariat BPASN berada bertanggung jawab langsung kepada Wakil Ketua. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Sekretariat BPASN bertanggung jawab kepada Ketua melalui Wakil Ketua.

3. Politik Hukum Perubahan Kebijakan

Hukum merupakan determinan atas politik dan terkait pula dengan demokrasi dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur dan harus tunduk pada aturan hukum. Politik menggunakan segala cara untuk mencapai tujuan baik legal maupun illegal. Dikatakan pula politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil kristalisasi kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaing. Sehingga dalam menafsirkan apakah hukum mempengaruhi politik ataukah politik mempengaruhi hukum. Ini tergantung dari sudut pandang yang digunakan oleh para pakar. Dimana, ada yang memandang dari sudut *das sollen* (keharusan), memandang bahwa hukum harus berpedoman pada hubungan antar anggota masyarakat. Sedangkan mereka yang memandang dari sudut *das sein* (kenyataan), para penganut empiris melihat bahwa hukum sangat dipengaruhi oleh politik bukan saja dalam proses pembuatannya, tetapi juga dalam kenyataankenyataan empirisnya. Dengan demikian jawaban terhadap pertanyaan ini sangat relatif, tergantung dari perspektif mana seseorang melihatnya.²⁸

Terkait dengan konsepsi hukum tersebut, maka politik hukum diartikan sebagai aktivitas yang menentukan pola dan cara membentuk hukum, mengawasi bekerjanya hukum dan memperbarui hukum untuk tujuan Negara. Sebagaimana diungkapkan oleh Soedarto, politik hukum sebagai kebijakan dari Negara melalui badan-badan Negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang dikandung dalam masyarakat.²⁹

Secara *das sein*, ketika hukum diartikan sebagai undang-undang, maka hukum merupakan produk politik. Hukum dibentuk oleh lembaga legislatif sehingga dapat diartikan

²⁸ Mirza Nasution, *Politik Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Medan: Pusantara, 2015), hal. 15.

²⁹ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2018), hal. 9

bahwa hukum merupakan kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik.³⁰

Jika kita cermati dan analisa ketika mendengar pernyataan "hukum sebagai produk politik" dalam pandangan awam bisa saja menjadi perdebatan sengit, sebab pernyataan tersebut memposisikan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan yang ditentukan oleh politik. Apalagi dalam tataran ide atau cita hukum, lebih-lebih di negara yang menganut supremasi hukum, politiklah yang harus diposisikan sebagai variabel yang terpengaruh (*dependent variable*) oleh hukum.³¹

Analisa terkait politik hukum perubahan kebijakan penyelesaian banding administrative kedalam beberapa hal yang menjadi bagian pembeda/perubahan dari kebijakan terdahulu yaitu perubahan kebijakan penyelesaian banding administratif dari BAPEK ke BPASN sebagai berikut:

a. Kelembagaan

Dari segi kelembagaan, bisa dikatakan tidak terlalu banyak perubahan. Pada prinsipnya Lembaga BAPEK dan BPASN sama-sama merupakan Lembaga Non-Struktural. Perubahan sedikit pada struktur kelembagaan sedangkan unsur kelembagaannya sama persis dengan BAPEK. Struktur BPASN membawa perubahan yaitu:

- 1) menghilangkan Sekretaris;
- 2) membentuk organ baru Kepala BKN sebagai Wakil Ketua BPASN;
- 3) Jaksa Agung Muda Tata Usaha Negara (Jamdatun) sebelumnya menjadi unsur anggota berubah dinaikkan levelnya menjadi Jaksa Agung;
- 4) Direktur Jendral Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang sebelumnya sebagai unsur keanggotaan dinaikkan levelnya menjadi Menteri.

Perubahan unsur keanggotaan dalam BPASN pada saat pembentukan mempunyai alasan antara lain: Pertama, terkait perubahan unsur Wakil Ketua, hal ini sebagai evaluasi dan memberikan solusi terkait tugas Ketua yang juga merangkap tugas definitinya sulit untuk memimpin Sidang secara rutin dan tugas lainnya. Sehingga diperlukan jabatan baru yang dapat menggantikan tugas Ketua jika berhalangan. Sebagai contoh Tugas Ketua yang harusnya

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ke VII (Jakarta: Rajawali Press, 2017), hal. 5

³¹ https://lms-paralel.esaunggul.ac.id/pluginfile.php?file=%2F379501%2Fmod_resource%2Fcontent%2F2%2F1.docx

memimpin Sidang namun tidak dapat diwakilkan Ketika berhalangan sehingga ini dapat mengganggu kinerja Lembaga. Maka dengan adanya jabatan Wakil Ketua dengan tugas menggantikan tugas Ketua akan menjadi nilai tambah untuk capaian kinerja Lembaga. Sehingga kendala-kendala terkait tugas-tugas ketua bisa tetap berjalan. Kedua, dengan menghilangkan jabatan sekretaris maka perlu dibentuk unsur penggantinya yaitu Kepala Sekretariat. Jabatan ini mengisi dan menggantikan Sekretaris yang pada hakikatnya adalah fungsi kesekretariatan. Ini memberikan kemudahan struktur Lembaga. Ketiga, dengan beberapa jabatan dinaikkan levelnya maka akan menambah bobot hasil pengambilan keputusan.

b. Kewenangan Lembaga

Terdapat perubahan dari segi kewenangan antara BAPEK dan BPASN. Jika BAPEK hanya mempunyai kewenangan memeriksa terkait permohonan banding administratif pemberhentian PNS karena pelanggaran disiplin, maka BPASN mempunyai kewenangan yang lebih luas yaitu semua jenis pemberhentian. Jenis pemberhentian tersebut sebagaimana ketentuan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian PNS yang mengatur jenis pemberhentian PNS dan pemberhentian karena hal lain. Pasal 3 mengenai jenis pemberhentian PNS, meliputi:

- 1) Pemberhentian atas permintaan sendiri;
- 2) Pemberhentian karena mencapai batas usia pensiun;
- 3) Pemberhentian karena perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah;
- 4) Pemberhentian karena tidak cakap jasmani dan / atau rohani;
- 5) Pemberhentian karena meninggal dunia, tewas atau hilang;
- 6) Pemberhentian karena tindak pidana/penyelewengan;
- 7) Pemberhentian karena pelanggaran disiplin;
- 8) Pemberhentian karena mencalonkan diri menjadi presiden dan wakil presiden, ketua, wakil ketua, dan anggota dewan perwakilan rakyat, ketua, wakil ketua, dan anggota dewan perwakilan daerah, gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota;
- 9) Pemberhentian karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, dan
- 10) Pemberhentian karena tidak menjabat lagi sebagai pejabat negara

Pasal 4 yang mengatur mengenai jenis pemberhentian karena hal lain, meliputi:

- 1) Tidak melapor setelah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara;
- 2) PNS yang setelah selesai menjalani cuti di luar tanggungan negara dalam waktu 1 (satu) tahun tidak dapat disalurkan;
- 3) Terbukti menggunakan ijazah palsu;
- 4) Tidak melapor setelah selesai menjalankan tugas belajar;
- 5) PNS yang menerima uang tunggu tetapi menolak untuk diangkat kembali dalam jabatan;
- 6) Pemberhentian karena tidak menjabat lagi sebagai komisioner atau anggota lembaga nonstruktural, dan
- 7) PNS yang tidak dapat memperbaiki kinerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sehingga objek sengketa tersebut mengalami perluasan. Hal ini tentunya memberikan makna bahwa BPASN telah memberikan jaminan perlindungan hukum yang lebih luas dibandingkan BAPEK. Artinya bahwa pemerintah sangat serius memberikan jaminan perlindungan kepada ASN. Tidak memandang persoalan/latar belakang pemberhentian.

Selain perluasan objek sengketa, kewenangan BPASN juga diperluas dalam hal subjek hukumnya. Dalam hal ini pihak yang berperkara ditingkat banding administratif mengalami penambahan. Pihak yang berperkara dalam sengketa ini selain PNS dapat dimohonkan oleh PPPK. Lagi-lagi dengan perluasan subjek serta kewenangan memeriksa ini BPASN memberikan jaminan perlindungan tidak hanya PNS saja. PPPK yang notabene juga merupakan pegawai pemerintah mempunyai hak yang sama atas jaminan perlindungan hukum atas sengketa kepegawaian. Sehingga pemerintah tidak membedakan perlakuan atas hak perlindungan hukum baik bagi PNS maupun PPPK.

c. Jangka waktu penyelesaian

Penyelesaian permohonan banding administratif melalui BPASN lebih singkat atau lebih cepat dan memangkas waktu yang banyak jika dibandingkan dengan penyelesaian melalui BAPEK. Jika melalui BAPEK jangka waktu penyelesaian permohonan banding administratif selama 180 hari (kalender) sedangkan penyelesaian permohonan banding administratif melalui BPASN selama 65 hari kerja.

Pengembangan kompetensi ASN dalam pelayanan publik merupakan hal yang penting dan strategis dalam rangka mencapai standar internasional bagi ASN. Dengan keterampilan

pelayanan publik yang unggul, ASN dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, efisien dan responsif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.³²

Perubahan jangka waktu ini lebih singkat merupakan langkah pemerintah sebagai pelayan publik untuk meningkatkan kualitas layanannya. Dengan perubahan manajemen pelayanan dalam birokrasi maka layanan yang mengutamakan proses menjadi lebih ditingkatkan yaitu kualitas outputnya. Lagi-lagi ASN sangat diuntungkan dengan perubahan ini. Tidak menunggu begitu lama keputusan BPASN dapat diperoleh. Sehingga ASN mendapatkan keuntungan dari percepatan penyelesaian permohonan banding administratif ini. Biaya pun bisa menjadi lebih ringan sebagai akibat dari waktu penyelesaian yang lebih lama.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pembahasan mengenai ruang lingkup penyelesaian permohonan banding administratif setelah terbitnya ketentuan UU Nomor 20 tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dapat diurai dengan membandingkan penyelesaian permohonan banding administratif melalui BAPEK dengan penyelesaian permohonan banding administratif melalui BPASN dalam tiga hal ruang lingkup yaitu:

1. Kelembagaan

Perubahan unsur keanggotaan dalam BPASN yakni adanya unsur Wakil Ketua. Dengan ada jabatan Wakil Ketua yang menggantikan tugas-tugas Ketua akan menjadi nilai tambah untuk capaian kinerja lembaga sehingga kendala-kendala terkait tugas-tugas ketua bisa tetap berjalan. Kedua, dengan menghilangkan jabatan sekretaris maka perlu dibentuk unsur penggantinya yaitu Kepala Sekretariat. Jabatan ini mengisi dan menggantikan Sekertaris yang pada hakikatnya adalah fungsi kesekretariatan tetap pada unit sekretariat. Ini memberikan kemudahan dan membuat simpel struktur lembaga. Ketiga, dengan beberapa jabatan dinaikkan levelnya maka akan menambah kualitas hasil pengambilan keputusan.

2. Kewenangan Lembaga

BAPEK hanya mempunyai kewenangan memeriksa terkait permohonan banding administratif pemberhentian PNS karena pelanggaran disiplin, maka BPASN mempunyai kewenangan yang lebih luas yaitu semua pemberhentian. Hal ini tentunya memberikan makna bahwa BPASN telah memberikan jaminan perlindungan hukum yang lebih luas dibandingkan

³² R. T. Firdausija, "Management of State Civil Apparatus Human Resources in An Effort to Realize Good Governance", *Jurnal Ekonomi*, 11.2 (2023), hal. 1651-1655.

BAPEK. Artinya bahwa pemerintah sangat serius memberikan jaminan perlindungan kepada ASN. Tidak memandang persoalan/latar belakang pemberhentian.

3. Jangka waktu penyelesaian

Perubahan jangka waktu dari 180 hari (kalender) menjadi lebih singkat 65 hari kerja, merupakan langkah pemerintah sebagai pelayan publik untuk meningkatkan kualitas layanannya. ASN yang mengajukan banding administratif sangat diuntungkan dengan perubahan penyelesaian permohonan banding administratif ini. Biaya pun bisa menjadi lebih ringan sebagai akibat dari waktu penyelesaian yang lebih lama.

DAFTAR PUSTAKA

- Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2022)
- Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administasi*, (Bandung: Sosialisasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, 2019)
- Manan, Abdul, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2018)
- MD, Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ke VII (Jakarta: Rajawali Press, 2017)
- Nasution, Mirza, *Politik Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Medan: Puspantara, 2015)
- Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif Dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.
- Anggoro, Firna Novi, “Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian ASN Akibat Penjatuhan Hukuman Disiplin”, *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* (2022).
- Erwin, Rahmi, Rina Rahma Ornella Angelia, Andi Desmon, “Transformasi Manajemen ASN Pasca Ditetapkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara”, *Ensiklopedia of Journal* 6, no. 3 (2024).

- Firdausija, R. T., “Management of State Civil Apparatus Human Resources in An Effort to Realize Good Governance”, *Jurnal Ekonomi* 11, no. 2 (2023).
- Mantiri, Sharren Virginia, “Kajian Hukum Administrasi Negara Tentang Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Lex Administratum* 9, no. 7 (2021).
- Mukmin, Muhammad, “Independensi Yudisial Sebagai Piar dari Suatu Negara Hukum”, *Jurnal Meraja* 1, no.1 (2018).
- Rakayoga, Gusti Lanang, “Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Ditinjau Dari Aspek Hukum Kepegawaian Di Indonesia”, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 2, no. 5 (2014).
- Rurugala, Yeremia Pierre, Deizen D. Rompas dan Herlyanty Y. A. Bawole, “Tinjauan Hukum Banding Administrasi Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara”, *Jurnal LexEtSocietatis* 10, no. 4 (2022).
- Suyanto, Wulan Febriyanti Putri, Hamzah Hasan dan Abdul Rahman Sakka, “Penerapan Uang Paksa Dalam Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Perspektif Siyasa Syar'iyah”, *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasa Syar'iyah*, Vol. 3, No. 3 (2022): 478.
- Fifi Ariani, “Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Mewujudkan Indonesia Emas 2045”, 2022 <<https://lan.go.id/?p=9996>> [diakses pada tanggal 5 Agustus 2024]
https://lms-paralel.esaunggul.ac.id/pluginfile.php?file=%2F379501%2Fmod_resource%2Fcontent%2F2%2F1.docx