



# SALAM

## Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 9 No. 4 (2022), pp. 1319-1330

DOI: 10.15408/sjsbs.v9i4.26455

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



## Penyelesaian Sengketa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja melalui Upaya Administratif\*

Satya Suryo Harjanto<sup>1</sup>

Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia



[10.15408/sjsbs.v9i4.26455](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i4.26455)

### Abstract

The dispute of government employee already changed since Law Number 5/2014 about state civil apparatus take effecty, especially related to the expansion of the legal subject of employment which includes Civil Servants and Government with Work Agreements as well as dispute resolution through administrative efforts. The problem that will be discussed is how to resolve a dispute of government employee regarding the submission of administrative effort by PPPK to a decision. This research is a normative legal research with explorative typology. The data analysis is done by qualitative analysis method, while the research tool is literature review. The results of the study show that in terms of legal protection there is still a disparity in disciplinary arrangements for Government Employees with Work Agreements regulated by each institution based on the characteristics of the institution so that it creates legal uncertainty if there is the dispute settlement of the termination of government with work agreement to Advisory Board of State Civil Apparatur (BPASN).

**Keywords:** The dispute of government employee; Administrative Efforts; BPASN

### Abstrak

Penyelesaian sengketa pegawai mengalami perubahan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara khususnya berkaitan dengan perluasan subyek hukum kepegawaian meliputi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja serta penyelesaian sengketa melalui upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif. Permasalahan yang akan dibahas adalah bagaimana penyelesaian sengketa pengajuan upaya administratif oleh PPPK terhadap suatu keputusan. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan tipologi eksploratif. Analisis data dilakukan dengan metode kualitatif dengan studi dokumen sebagai alat pengumpulan data. Hasil penelitian menunjukkan dalam hal perlindungan hukum masih terdapat disparitas pengaturan disiplin bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diatur oleh masing-masing instansi berdasarkan karakteristik instansi sehingga hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum apabila terjadi penyelesaian sengketa pemutusan hubungan perjanjian kerja kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN)

**Kata Kunci:** Sengketa Pegawai; Upaya Administratif; BPASN

---

\*Received: February 12, 2022, Revision: February 25, 2022, Published: July 28, 2022.

<sup>1</sup> Satya Suryo Harjanto adalah mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia. Email: [satyasuryo@gmail.com](mailto:satyasuryo@gmail.com)

## A. PENDAHULUAN

Penyelesaian sengketa pegawai mengalami perubahan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), khususnya berkaitan dengan perluasan subyek hukum kepegawaian meliputi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, serta mekanisme penyelesaian sengketa kepegawaian dimana penyelesaian sengketa dilakukan melalui upaya administratif. Urgensi dari adanya upaya administratif adalah untuk memulihkan kerukunan dan keserasian hubungan antara pemerintah dan aparatur yang menerima perintah atau melaksanakan kebijakan.<sup>2</sup> UU ASN mengatur bahwa penyelesaian sengketa diselesaikan melalui upaya administratif melalui 2 (dua) mekanisme.<sup>3</sup> *Pertama*, melalui mekanisme upaya keberatan yang diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum. *Kedua*, melalui mekanisme banding administratif yang diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN (BPASN). UU ASN tersebut mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasca diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (PP Upaya Administratif dan BPASN), penyelesaian sengketa kepegawaian dilaksanakan berdasarkan peraturan PP tersebut. Sengketa kepegawaian diartikan sebagai sengketa yang terjadi apabila tidak diterimanya atas ditetapkannya suatu keputusan atau penetapan yang dikeluarkan oleh pejabat karena dirasa terdapat ketidaksesuaian sehingga menimbulkan akibat hukum terhadap pegawai ASN yang bersangkutan.<sup>4</sup> Dari berbagai pengaturan yang terdapat dalam PP tersebut, penulis menyoroti dan tertarik perihal upaya administratif berupa banding administratif. Dalam ketentuan tersebut, diatur bahwa Pegawai ASN dapat mengajukan banding administratif atas keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berupa pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).<sup>5</sup> Adapun sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS (PP Manajemen PNS) dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS (PP Disiplin PNS), pemberhentian sebagai PNS dilakukan apabila melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat. Dalam PP tersebut telah diatur juga mengenai klasifikasi, kategori, dan jenis perbuatan yang masuk dalam pelanggaran disiplin tingkat berat sebagai pedoman penjatuhan hukuman disiplin.

---

<sup>2</sup> Marbun, SF. (2015). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 84-85.

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pasal 129.

<sup>4</sup> Harahap, Nurmalita Ayuningtyas. Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Yuridis* Vol. 3, No. 2, Desember 2016, Hlm. 137.

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, Pasal 10.

Hal tersebut berbeda dengan dasar pemutusan hubungan kerja bagi PPPK. Salah satu sebab dilakukan pemutusan hubungan kerja bagi PPPK yaitu karena PPPK melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat.<sup>6</sup> Pelanggaran disiplin tingkat berat tersebut dilakukan apabila tidak mematuhi kewajiban atau melanggar larangan sebagaimana yang diatur dalam perjanjian kerja PPPK.<sup>7</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PP Manajemen PPPK) tidak mengatur tingkatan atau kategorisasi pelanggaran disiplin. PP tersebut hanya menjelaskan dan menerangkan 1 (satu) jenis pelanggaran disiplin saja, yaitu pelanggaran disiplin tingkat berat. Lebih lanjut, pengaturan disiplin bagi PPPK tidak jelas dan tidak diatur secara tegas oleh Pemerintah layaknya PNS melalui PP Disiplin PNS. Adapun pengaturan Disiplin bagi PPPK diatur oleh PPK pada setiap instansi berdasarkan karakteristik pada setiap instansi.<sup>8</sup> Dengan demikian, maka terhadap pengangkatan PPPK pada masing-masing instansi berpotensi terdapat peraturan disiplin yang berbeda-beda dan tidak seragam antar satu instansi dengan instansi lainnya.

Ketidajelasan pengaturan dan kategorisasi pelanggaran disiplin bagi PPPK ini berpotensi melanggar asas kepastian hukum dalam manajemen ASN. Asas tersebut bermakna bahwa setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.<sup>9</sup> Selain itu, asas keseimbangan sebagai salah satu asas-asas umum pemerintahan yang baik menghendaki adanya klasifikasi yang jelas mengenai jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan oleh seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada sehingga adanya persamaan perlakuan dan sejalan dengan kepastian hukum.<sup>10</sup> Lebih lanjut, hal tersebut memudahkan transparansi yang nantinya dapat mendorong akuntabilitas dalam penyediaan informasi untuk masyarakat tentang apa yang akan dan sedang dilakukan oleh pemerintah.<sup>11</sup> Penelitian ini akan membahas permasalahan yaitu bagaimana penyelesaian sengketa pengajuan upaya administratif oleh PPPK terhadap suatu keputusan

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian dengan bentuk yuridis normatif yang dilakukan dengan cara menginventarisasi hukum positif berupa peraturan perundang-undangan serta dilakukan dengan penemuan asas-asas dan dasar hukum positif

---

<sup>6</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Pasal 53 ayat (2) huruf b.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Pasal 59 ayat (1).

<sup>8</sup> *Ibid.*, Pasal 51.

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Penjelasan Pasal 2 huruf a.

<sup>10</sup> HR, Ridwan. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hlm. 15

<sup>11</sup> Wanna, John. "Opening Government: Transparency and Engagement in the Information Age." In *Opening Government: Transparency and Engagement in the Information Age*, edited by John Wanna And Sam Vincent, 3–24. ANU Press, 2018. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv1rmjnj.5>.

tersebut.<sup>12</sup> Penelitian ini merupakan penelitian dengan tipologi eksploratif analisis yang bertujuan untuk mendapatkan saran terhadap hal-hal yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah tertentu.<sup>13</sup> Penelitian ini menggunakan alat pengumpulan data berupa studi dokumen, yakni kegiatan penilaian dan analisis terhadap bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier untuk menguji validitas dan reliabilitasnya sesuai dengan topik penelitian ini.<sup>14</sup> Penelitian ini menggunakan analisis data dengan metode kualitatif, yang mengungkapkan gejala secara *holistic*-kontekstual berdasarkan pemahaman penulis melalui pengumpulan data melalui studi kepustakaan.<sup>15</sup>

### C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

#### 1. Aparatur Sipil Negara

Berdasarkan UU ASN, ASN terdiri dari PNS dan PPPK pada prinsipnya sama-sama menduduki jabatan dan melaksanakan tugas pemerintahan. Berdasarkan PP Manajemen PNS dan PP Manajemen PPPK terdapat berbagai perbedaan antara PNS dan PPPK. Perbedaan tersebut sekurang-kurangnya sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Perbedaan PNS dan PPPK**

NO	PNS	PPPK	Letak Perbedaan
1	Manajemen PNS terdiri dari penetapan pegawai, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karir, pola karir, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan.	Manajemen PPPK terdiri dari penetapan pegawai, pengadaan, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.	PPPK tidak memiliki jenjang kepangkatan dan jabatan, pengembangan karir, tidak ada pola karir, promosi dan mutasi, serta tidak mendapat jaminan pensiun dan jaminan hari tua
2	Dapat menduduki seluruh jabatan, baik Jabatan Fungsional (JF), Jabatan Administrasi (JA), maupun Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT).	Hanya dapat menduduki Jabatan Fungsional, Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Utama dan Madya tertentu serta jabatan lain yang bukan merupakan jabatan struktural tetapi menjalankan fungsi manajemen di instansi pemerintah kecuali JPT Utama dan Madya di	Kedudukan PPPK dalam jabatan pemerintahan diatur secara limitatif, artinya hanya dibatasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>12</sup> Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. (2006). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm.13-14.

<sup>13</sup> Soemitro, Rony Hanitijo. (1983). *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indah. Hlm.11.

<sup>14</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin. (2016). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Depok: Rajawali Pers. Hlm. 32.

<sup>15</sup> Sugiarto, Eko. (2015). *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif: Skripsi dan Tesis*. Yogyakarta: Suaka Media. Hlm. 8.

		bidang rahasia negara, pertahanan, keamanan, pengelolaan aparatur negara, kesekretariatan negara, dan pengelolaan sumber daya alam.	
3	Berusia paling rendah 18 (delapan belas) tahun dan paling tinggi 35 (tiga puluh lima) tahun pada saat melamar.	Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun dan paling tinggi 1 (satu) tahun sebelum batas usia tertentu pada jabatan yang akan dilamar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Ketentuan usia pelamar PNS dibatasi hingga umur 35 tahun, sedangkan PPPK lebih <i>flexible</i> .
4	Melalui seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar dan seleksi kompetensi bidang.	Melalui seleksi administrasi dan seleksi kompetensi.	Adanya seleksi kompetensi bagi PPPK, sedangkan PNS terdapat kompetensi dasar dan bidang.
5	Menjalani masa percobaan selama 1 (satu) tahun.	Tidak menjalani masa percobaan.	Tidak adanya masa percobaan bagi PPPK.
6	Berstatus sebagai pegawai tetap.	Diangkat dengan Perjanjian Kerja untuk jangka waktu tertentu (paling singkat 1 tahun) dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan perundang-undangan.	Jangka waktu lama bekerja bagi PPPK bergantung pada perjanjian kerja sesuai dengan kebutuhan.

Sumber : PP Manajemen PNS dan PP Manajemen PPPK

Keberadaan PPPK tersebut diproyeksikan akan menjadi solusi atas permasalahan bagi tenaga honorer atau pegawai tidak tetap yang telah bekerja pada pemerintah untuk mengabdikan sebagai ASN tanpa perlu mengkhawatirkan status dan kedudukan dengan PNS.<sup>16</sup> Merujuk pada lahirnya UU ASN maka keberadaan PPPK sebagai Pegawai ASN merupakan salah satu agenda dari reformasi birokrasi sehingga ASN sebagai profesi memiliki kewajiban pengelolaan dan pengembangan diri, wajib bertanggung-jawabkan segala kinerjanya, serta penerapan prinsip merit dalam implementasi manajemen ASN.<sup>17</sup> Apabila mengikuti alur dan logika berfikir dari pembentukan UU ASN maka kehadiran PPPK dalam sistem manajemen aparatur sipil negara di Indonesia benar-benar akan dipersiapkan bagi orang-orang terpilih sehingga memperkuat basis kompetensi dan profesionalitas dalam penyelenggaraan birokrasi yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Handini, Wulan Pri & Danang Risdiarto, "Problematika Pelindungan Hukum Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Dalam Pemutusan Hubungan Kerja Oleh Pemerintah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 17, No. 4, Desember 2020, Hlm. 503.

<sup>17</sup> Faedlulloh, Dedi, "Kerja Dalam Kesenjangan: Studi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Proyeksi Konfigurasi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia", *Jurnal Civil Service* Vol. 9, No.2, November 2015, Hlm. 12.

<sup>18</sup> Qomarani, Legina Nadhila, "Anomali Kehadiran Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Cakrawala Kepegawaian di Indonesia", *Jurnal Cepalo* Volume 4, Nomor 2, Juli-Desember 2020, Hlm. 98.

## 2. Transformasi Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara

Perubahan kelembagaan Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) menjadi BPASN dimulai ketika berlakunya UU ASN, khususnya yang diatur dalam Bab XIII Pasal 129 mengenai Penyelesaian Sengketa. Dalam ketentuan tersebut menyatakan bahwa sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif, salah satunya adalah banding administratif yang diajukan kepada BPASN.<sup>19</sup> Lebih lanjut, UU tersebut menyatakan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai BPASN akan diatur melalui Peraturan Pemerintah.<sup>20</sup> PP Upaya Administratif dan BPASN diundangkan untuk melaksanakan ketentuan dalam UU ASN. Dalam ketentuan tersebut, BPASN adalah badan yang berwenang menerima, memeriksa, dan mengambil keputusan atas Banding Administratif.<sup>21</sup>

Sebelum terdapat mekanisme upaya administratif, penyelesaian sengketa kepegawaian di lingkup ASN masuk ke pengadilan Tata Usaha Negara dikarenakan ruang banding atau ruang upaya administratif penyelesaian internal pemerintahan di ranah eksekutif sangat terbatas sehingga ruang yang dibuka langsung menuju ranah yudikatif melalui jalur gugatan di pengadilan.<sup>22</sup> Melalui upaya administratif, hal tersebut dicoba untuk diminimalisir sehingga penyelesaian sengketa kepegawaian diawali terlebih dahulu diselesaikan secara internal eksekutif melalui upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif

Adapun dalam transformasi kelembagaan dan kewenangan dari BAPEK menjadi BPASN tetap mencerminkan bahwa secara kelembagaan BPASN memegang peranan 3 (tiga) fungsi:<sup>23</sup>

- a. Fungsi peradilan, maksud dari kata peradilan adalah peradilan semu. Hal ini bertujuan untuk menciptakan dan menegakkan kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dengan ASN.
- b. Fungsi pertimbangan, BPASN mempelajari dan mempertimbangan secara seksama laporan dan berita acara pemeriksaan tentang pelanggaran disiplin ASN, keberatan yang diajukan oleh ASN, tanggapan yang diberikan oleh pejabat yang menjatuhkan hukuman disiplin, serta bahan lainnya.
- c. Fungsi administrasi, yakni pengawasan BPASN bersifat internal di lingkungan lembaga eksekutif. Pengawasan administratif sendiri dapat dibagi menjadi tiga kategori yaitu pengawasan disiplin (*ambtenaarstuch*), pemberian instruksi dan perintah-perintah yang wajib dilaksanakan, dan pengamatan oleh atasan yang bertindak sebagai korektor bilamana ada pengaduan atau administratif *beroep*.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Pasal 129 ayat (1) dan (4).

<sup>20</sup> *Ibid.* Pasal 129 ayat (5).

<sup>21</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 7.

<sup>22</sup> Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, LKPP Tingkatkan Kompetensi SDM PBJ melalui Forum Komunikasi JF PPBJ. Diakses pada 2 Juni 2022 melalui <http://www.lkpp.go.id/v3/#/read/6232>.

<sup>23</sup> Komaruddin. (1979). *Ensiklopedia Manajemen*. Bandung: Penerbit Alumni. Hlm. 328.

<sup>24</sup> Atmosudirjo, Prajudi. 1994. *Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm. 21.

Adapun perbedaan antara BAPEK dan BPASN sekurang-kurangnya dapat dijabarkan sebagai berikut:

**Tabel 2**  
**Perbandingan antara BAPEK dan BPASN**

No	Ketentuan	PP 24 Tahun 2011 Tentang BAPEK	PP 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif dan BPASN
1.	Subyek	PNS	ASN (PNS dan PPPK)
2.	Obyek Sengketa	Banding Administratif, terhadap Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri (PDHTAPS) dan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) sebagai Pegawai Negeri Sipil.	Banding Administratif, terhadap pemberhentian sebagai PNS dan pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK.
3.	Tugas	a. Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas usul penjatuhan hukuman disiplin [...] dan pemberhentiannya oleh Presiden. b. Memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif dari PNS [...] oleh PPK dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah.	Menerima, memeriksa, dan mengambil keputusan atas banding administratif yang diajukan oleh pegawai ASN karena tidak puas terhadap keputusan PPK terhadap pemberhentian sebagai PNS dan pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK.
4.	Pelaksanaan Keputusan	Tidak diatur	PPK yang tidak melaksanakan keputusan BPASN dijatuhi sanksi administratif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
5.	Upaya Hukum	Tidak diatur	Dalam hal pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi TUN

Sumber : PP 24 Tahun 2011 tentang BAPEK dan PP 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan BPASN

### 3. Upaya Administratif apabila PPPK Tidak Puas terhadap Suatu Keputusan

Berlakunya UU ASN dan PP Upaya Administratif dan BPASN membuat subjek hukum yang berhak untuk mengajukan upaya administratif tidak hanya terbatas pada PNS saja melainkan juga mencakup pada PPPK. Upaya Administratif yang dapat diajukan oleh PPPK merupakan hak sekaligus sebagai fungsi kontrol terhadap suatu keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara. Secara khusus diatur dalam PP Upaya Administratif dan BPASN, maka PPPK juga memiliki upaya administratif apabila tidak puas terhadap suatu keputusan yang ditetapkan oleh pejabat tata usaha negara, yakni:<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 10.

- a. Banding Administratif, yakni Upaya Administratif yang ditempuh oleh Pegawai PPPK yang tidak puas terhadap Keputusan PPK berupa Pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK.
- b. Keberatan, yakni Upaya Administratif yang ditempuh oleh PPPK yang tidak puas terhadap Keputusan PPK selain pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK dan tidak puas terhadap keputusan pejabat.

Pemutusan hubungan perjanjian kerja bagi PPPK dilakukan salah satunya karena PPPK melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat. Pemutusan tersebut dilakukan manakala PPPK tidak mematuhi kewajiban atau melanggar larangan yang diatur dalam perjanjian kerja PPPK.<sup>26</sup> Sementara itu, dalam melaksanakan tugasnya agar menjamin terjamin dan terpeliharanya tata tertib maka setiap PPPK wajib mematuhi disiplin serta setiap Instansi Pemerintah untuk wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PPPK dan melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin.<sup>27</sup> Setiap Instansi Pemerintah diwajibkan untuk menetapkan disiplin bagi PPPK yang didasarkan pada karakteristik pada setiap instansi.<sup>28</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut maka terdapat keterkaitan dan korelasi antara disiplin PPPK dengan pemutusan hubungan perjanjian kerja. Korelasi tersebut bahwa salah satu alasan pemutusan hubungan perjanjian kerja adalah PPPK yang melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat yakni tidak mematuhi kewajiban atau melanggar larangan dalam perjanjian kerja. Namun, hal tersebut bertentangan dengan pasal lainnya yang menyatakan bahwa disiplin bagi PPPK diatur oleh masing-masing instansi dengan memperhatikan dan mendasarkan pada karakteristik setiap instansi. Hal tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum karena adanya ketentuan disiplin tingkat berat yang tidak seragam dan berbeda-beda untuk menafsirkan pasal tersebut. Salah satu ruh utama dari perlindungan hukum adalah adanya kepastian hukum, sedangkan kepastian hukum itu akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat suatu tindakan tertentu dapat diramalkan atau diperkirakan terlebih dahulu.<sup>29</sup>

Apabila terdapat sengketa mengenai pemutusan hubungan perjanjian kerja bagi PPPK maka penyelesaiannya hanya kepada 1 (satu) lembaga tunggal, yaitu BPASN. Selain itu, dalam PP Manajemen PPPK tidak mengenal tingkatan hukuman disiplin selain disiplin berat. Tanpa adanya pengaturan dan klasifikasi jenis hukuman disiplin maka hal tersebut berpotensi menjadi pasal yang akan digunakan secara sewenang-wenang oleh PPK untuk memberhentikan seorang PPPK tanpa dasar dan alasan yang sah menurut hukum. Padahal, salah satu indikator dalam disiplin kerja adalah adanya aturan pasti yang dijadikan pegangan sehingga menjadikan pegawai untuk memiliki sikap hormat, dapat menyesuaikan diri, dan dengan sukarela tunduk terhadap

---

<sup>26</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Pasal 59 ayat (1).

<sup>27</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pasal 104 ayat (1) dan (2).

<sup>28</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Pasal 51 ayat (1) dan (2).

<sup>29</sup> Indroharto. (1995). *Perbuatan Pemerintah menurut Hukum Publik dan Perdata*. Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara. hlm. 83-84.



peraturan dan ketentuan yang berlaku dalam suatu organisasi.<sup>30</sup> Selain pengaturan disiplin yang diatur pada masing-masing instansi, PP Manajemen PPPK juga menyatakan bahwa tata cara pengenaan sanksi disiplin bagi PPPK dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Disiplin PNS atau dalam hal ini sesuai dengan PP Disiplin PNS. Berdasarkan hal tersebut maka dapat dimaknai bahwa ketentuan Bab III Bagian Kelima mengenai Tata Cara Pemeriksaan, Penjatuhan, dan Penyampaian Keputusan Hukuman Disiplin pada PP Disiplin PNS, berlaku pula bagi pengenaan sanksi disiplin bagi PPPK. Padahal, kriteria dan perbuatan yang mengakibatkan penjatuhan hukuman disiplin tingkat berat bagi PNS serta dapat tidaknya diberhentikan sebagai PNS telah diatur secara komprehensif dan mendetail pada PNS, misalnya mengenai tingkatan penjatuhan hukuman disiplin ringan, sedang, dan berat. Hal demikian tidak terdapat pada PPPK.

Apabila ditinjau dari asas-asas umum pemerintahan yang baik, adanya ketidaksinkronan serta ketidakjelasan pengaturan dan kategorisasi pelanggaran disiplin bagi PPPK dibandingkan dengan pengaturan disiplin bagi PNS ini berkaitan dengan asas keseimbangan. Asas tersebut menghendaki adanya keseimbangan yang wajar apabila memuat pemberian sanksi dalam keputusan kepada yang melakukan kesalahan/pelanggaran sehingga penjatuhan sanksi atau hukuman tersebut hendaknya seimbang dengan kesalahannya.<sup>31</sup> Prinsip ini memiliki makna bahwa hukuman yang dijatuhkan tidak boleh berlebihan. Berkaitan dengan hal tersebut, hingga saat ini masih sedikit instansi yang menyusun dan menetapkan disiplin bagi PPPK.<sup>32</sup> Oleh karena itu, perlu adanya pedoman yang berlaku secara umum bagi penjatuhan serta tingkatan hukuman disiplin bagi PPPK sehingga terdapat tolak ukur objektif.

#### 4. Perbandingan: Penyelesaian Sengketa Kepegawaian di Belanda

Kehadiran BPASN dengan fungsi peradilan ini hampir serupa dengan badan/majelis yang melaksanakan upaya administratif sebagai salah satu sarana upaya perlindungan hukum di negara lain, seperti Belanda. Sejak tahun 1994, Belanda telah memiliki pengaturan mengenai hukum administrasi melalui *Algemene Wet Bestuursrecht* atau *Dutch General Administrative Law Act (GALA)* yang mengatur upaya administratif terdiri atas keberatan dan banding administratif sehingga hal tersebut menyediakan perlindungan hukum terhadap dampak serta akibat dari kebijakan atau perintah yang ditetapkan oleh Pemerintah.<sup>33</sup>

Pasca berlakunya Undang-Undang Normalisasi Status Hukum Pegawai Negeri Sipil di Tahun 2020, berimplikasi pada ketentuan hukum ketenagakerjaan swasta

<sup>30</sup> Sutrisno, Edi. (2017). *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Kencana. hlm. 89.

<sup>31</sup> Pratiwi, Cekli Setya, et.al. (2016). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Center for International Legal Cooperation, 2016. Hlm. 73.

<sup>32</sup> Wawancara yang dilakukan kepada Ahmad Aniq. Plt. Asisten Sekretaris BPASN. Jakarta, 3 Juni 2022

<sup>33</sup> Latief, Syafrijal dan Anna Erliyana Chandra, "Penerapan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negera Melalui Upaya Administrasi: Perbandingan Indonesia, Australia, dan Belanda", *Jurnal of Judicial Review* Vol. 22, No. 2, Desember 2020, hlm. 224.

(hukum privat) yang berlaku bagi sebagian besar PNS sehingga penyelesaian sengketa pegawai di Belanda tidak lagi menggunakan upaya administratif.<sup>34</sup> Mekanisme pengangkatan PNS sebagai hubungan dinas publik sudah tidak ada lagi dan digantikan dengan mekanisme perjanjian kerja bersama seperti halnya pada karyawan swasta di dunia usaha.<sup>35</sup> Ketentuan-ketentuan tersebut dikecualikan bagi pemegang jabatan politik, anggota dewan tinggi negara, anggota dewan penasihat, badan administratif independen, peradilan, semua pejabat pertahanan, pejabat kepolisian, notaris, dan juru sita yang tetap tunduk pada hukum public. Sistem pemberhentian PNS juga berubah pasca berlakunya Undang-Undang Normalisasi Status Hukum Pegawai Negeri Sipil. Pemberi kerja dalam melakukan pemutusan kontrak kerja dengan pegawai secara sah dilakukan setelah mendapatkan mengajukan permohonan dan mendapatkan izin dari Badan Asuransi Karyawan atau Pengadilan Negeri. Proses pemberhentian yang bersifat *pre-test* tersebut disebut juga penilaian pemberhentian preventif.<sup>36</sup>

#### D. KESIMPULAN

Penyelesaian sengketa pengajuan upaya administratif oleh PPPK terhadap suatu keputusan adalah melakukan banding administratif atau keberatan. BPASN merupakan lembaga yang berperan dalam penyelesaian sengketa baik bagi PNS maupun PPPK. Terdapat ketidaksinkronan serta ketidakjelasan pengaturan dan kategorisasi pelanggaran disiplin bagi PPPK dibandingkan dengan pengaturan disiplin bagi PNS. PPPK yang mendapat pemutusan hubungan perjanjian kerja karena melakukan pelanggaran disiplin misalnya tingkat berat dan mengajukan banding administratif tidak memiliki perlindungan hukum yang baik. BPASN tidak memiliki kategorisasi yang jelas dalam menetapkan apakah tindakan PPPK tersebut setimpal atau sebanding dengan hukuman yang menjadi dasar pemutusan hubungan perjanjian kerja tersebut karena setiap instansi memiliki pengaturan disiplin PPPK yang berdasarkan karakteristik instansi. Hal tersebut dapat menimbulkan kesewenang-wenangan dalam penjatuhan hukuman yang mengakibatkan pemutusan hubungan perjanjian kerja. Tidak adanya standar membuat tindakan seorang PPPK akan bergantung pada PPK dalam menilai, bagaimana kemudian BPASN dapat menciptakan putusan yang adil ketika PPPK melakukan upaya administratif?

#### REFERENSI

##### Buku

Amiruddin dan Asikin, Z. (2016). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Depok: Rajawali Pers.

---

<sup>34</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Werknemer bij de overheid*. Diakses pada 4 Juni 2022 melalui <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/werknemer-bij-de-overheid/nieuwe-rechtspositie-ambtenaren>.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> F.M. Bremers, Tom. *et.al.* (2018). *Dismissal Law in The Netherlands*. Utrecht: Utrecht University. hlm. 12-19.

- Atmosudirjo. P. 1994. *Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Eko. S. (2015). *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif: Skripsi dan Tesis*. Yogyakarta: Suaka Media.
- F.M. Bremers, Tom. *et.al.* (2018). *Dismissal Law in The Netherlands*. Utrecht: Utrecht University. hlm. 12-19.
- Indroharto. (1995). *Perbuatan Pemerintah menurut Hukum Publik dan Perdata*. Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara.
- Komaruddin. (1979). *Ensiklopedia Manajemen*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Lotulung, Effendi. P, 1985, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta*.
- Pratiwi, Setya. C.P, *et.al.* (2016). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Center for International Legal Cooperation
- Ridwan. H.R. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persad
- Soekanto. S dan Mamudji. (2006). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soemitro, Rony Hanitijo. (1983). *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indah.
- Sutrisno, Edi. (2017). *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Kencana.
- Marbun, SF. (2015). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.

### **Artikel Jurnal**

- Faedlulloh, Dedi, "Kerja Dalam Kesetaraan: Studi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Proyeksi Konfigurasi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia", *Jurnal Civil Service* Vol. 9, No.2, November 2015, Hlm. 1-12.
- Handini, Wulan Pri & Danang Risdiarto, "Problematika Pelindungan Hukum Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Dalam Pemutusan Hubungan Kerja Oleh Pemerintah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 17, No. 4, Desember 2020, Hlm. 501-518.
- Harahap, Nurmalita Ayuningtyas. Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Yuridis* Vol. 3, No. 2, Desember 2016, hlm. 129-144
- Latief, Syafrijal dan Anna Erliyana Chandra, "Penerapan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negera Melalui Upaya Administrasi: Perbandingan Indonesia, Australia, dan Belanda", *Jurnal of Judicial Review* Vol. 22 No. 2 (Desember 2020), hlm. 215-228.

Qomarani, Legina Nadhila, "Anomali Kehadiran Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam Cakrawala Kepegawaian di Indonesia", *Jurnal Cepalo* Volume 4, Nomor 2, Juli-Desember 2020, Hlm. 95-110.

Wanna, John. "Opening Government: Transparency and Engagement in the Information Age." In *Opening Government: Transparency and Engagement in the Information Age*, edited by John Wanna And Sam Vincent, 3–24. ANU Press, 2018. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv1rmjnj.5>.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

### **Website dan Sumber Lain**

Badan Kepegawaian Negara, Sekretariat Bapek Gelar FGD Persamaan Persepsi Badan Pertimbangan ASN, diakses pada 2 Juni 2022 melalui <https://www.bkn.go.id/berita/sekretariat-bapek-gelar-fgd-persamaan-persepsi-badan-pertimbangan-asn>

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, LKPP Tingkatkan Kompetensi SDM PBJ melalui Forum Komunikasi JF PPBJ. Diakses pada 2 Juni 2022 melalui <http://www.lkpp.go.id/v3/#/read/6232>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Werknemer bij de overheid. Diakses pada 4 Juni 2022 melalui <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/werknemer-bij-de-overheid/nieuwe-rechtspositie-ambtenaren>.

Wawancara yang dilakukan kepada Ahmad Aniq. Plt. Asisten Sekretaris BPASN.