AHKAM
Jurnal Hukum Islam dan Humaniora

p-ISSN: 2964-6332
e-ISSN: 2964-6340

Terindeks: Dimensions, Scilit, Lens, Semantic, Crossref Garuda, Google, Base, etc.

https://doi.org/10.58578/ahkam.v5i3.10259

SENGKETA KEPEGAWAIAN SEKRETARIS DAERAH TERHADAP BUPATI KABUPATEN BANJAR: ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA 34/G/TF/2024

Civil Service Dispute of the Regional Secretary against the Regent of Banjar Regency: Analysis of State Administrative Court Decision 34/G/TF/2024

Muhammad Syaiful & Lies Ariany
Universitas Lambung Mangkurat
musmusya34@gmail.com; lies.ariany@ulm.ac.id

Article Info:

Submitted:	Revised:	Accepted:	Published:
May 9, 2026	Jun 6, 2026	Jun 18, 2026	Jun 23, 2026

Abstract

Although civil service disputes involving the state civil apparatus (ASN) and the application of the General Principles of Good Governance (AUPB) have been widely examined, analysis of ASN performance assessment as an object of dispute over governmental action and legal protection for the position of Regional Secretary in State Administrative Court Decision Number 34/G/TF/2024/PTUN.BJM remains limited. This study aims to analyze the conformity of the actions of the Regent of Banjar Regency in assessing the performance of the Regional Secretary based on the AUPB and to evaluate the legal protection provided by the decision for ASN positional rights. This study employed a normative legal method using statutory, case, and conceptual approaches. Primary legal materials included laws and regulations and State Administrative Court Decision Number 34/G/TF/2024/PTUN.BJM, while secondary legal materials comprised literature and scholarly journals collected through library research and analyzed descriptively and analytically. The results of the study show that

AHKAM is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License

the Regent's action in assigning the performance rating of "Very Poor" did not comply with the principles of the AUPB because it was not based on monitoring, performance dialogue, guidance, feedback, the establishment of a Performance Appraisal Team, or assessment documents that fulfilled formal requirements. The State Administrative Court decision provided legal protection for ASN from arbitrary personnel actions, but it still leaves ambiguity regarding the legal consequences of unsigned assessment documents and the relationship between organizational performance achievement and the individual assessment of senior executive officials. These findings contribute to the development of administrative law scholarship, particularly the application of the AUPB, the merit system, and legal protection for ASN in civil service disputes. The conclusion of the study affirms that compliance with performance assessment procedures and the application of the merit system are prerequisites for objective, professional, transparent, accountable, and equitable civil service governance.

Keywords: Civil Service Dispute; Regional Secretary; General Principles of Good Governance; ASN Performance Assessment; State Administrative Court

Abstrak: Meskipun sengketa kepegawaian aparatur sipil negara (ASN) dan penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) telah banyak dikaji, analisis mengenai penilaian kinerja ASN sebagai objek sengketa tindakan pemerintahan serta perlindungan hukum terhadap jabatan Sekretaris Daerah dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM masih terbatas. Penelitian ini bertujuan menganalisis kesesuaian tindakan Bupati Kabupaten Banjar dalam menilai kinerja Sekretaris Daerah berdasarkan AUPB serta mengevaluasi perlindungan hukum yang diberikan putusan tersebut terhadap hak jabatan ASN. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan Putusan PTUN Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM, sedangkan bahan hukum sekunder mencakup literatur dan jurnal ilmiah yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara deskriptif-analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tindakan Bupati dalam memberikan predikat kinerja "Sangat Kurang" tidak memenuhi prinsip AUPB karena tidak didasarkan pada pemantauan, dialog kinerja, pembinaan, umpan balik, pembentukan Tim Penilai Kinerja, serta dokumen penilaian yang memenuhi syarat formal. Putusan PTUN telah memberikan perlindungan hukum terhadap ASN dari tindakan kepegawaian yang sewenang-wenang, tetapi masih menyisakan ketidakjelasan mengenai akibat hukum dokumen penilaian yang tidak ditandatangani dan hubungan antara capaian kinerja organisasi dengan penilaian individu pejabat pimpinan tinggi. Temuan ini berkontribusi pada pengembangan kajian hukum administrasi negara, khususnya penerapan AUPB, sistem merit, dan perlindungan hukum ASN dalam sengketa kepegawaian. Simpulan penelitian menegaskan bahwa kepatuhan terhadap prosedur penilaian kinerja dan penerapan sistem merit merupakan prasyarat tata kelola kepegawaian yang objektif, profesional, transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

Kata Kunci: Sengketa Kepegawaian; Sekretaris Daerah; Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik; Penilaian Kinerja ASN; Pengadilan Tata Usaha Negara

PENDAHULUAN

Negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menempatkan hukum sebagai dasar utama dalam setiap tindakan pemerintahan (Muksalmina dkk., 2025). Diibaratkan, kesejahteraan negara merujuk pada 'keseluruhan rangkaian pengaturan kelembagaan, kebijakan, dan praktik yang memengaruhi hasil kesejahteraan dan efek stratifikasi dalam beragam konteks sosial dan budaya' (Sumarto, 2017). Konsekuensinya, seluruh kebijakan dan tindakan pejabat negara, termasuk dalam manajemen kepegawaian, harus berlandaskan hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis (Kartina & Krustiyani, 2023). Jika terjadi pelanggaran yang merugikan hak aparatur sipil negara (ASN), maka Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menjadi sarana koreksi yang relevan (Mujiburohman, 2022).

ASN memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan (Naibaho dkk., 2025). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menegaskan bahwa pengelolaan ASN harus berbasis sistem merit, yaitu mengutamakan kompetensi, kualifikasi, dan kinerja (Zulfikar dkk., 2026). Namun dalam praktik, terutama di daerah, prinsip ini belum berjalan optimal karena besarnya kewenangan pejabat pembina kepegawaian yang tidak selalu diimbangi pengawasan efektif.

Salah satu instrumen penting dalam manajemen ASN adalah penilaian kinerja melalui Sasaran Kinerja Pegawai (SKP). Berdasarkan PP Nomor 30 Tahun 2019 dan Permen PANRB Nomor 6 Tahun 2022, penilaian kinerja harus dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan melalui dialog kinerja, pemantauan, pembinaan, serta umpan balik secara berkelanjutan sebelum penilaian akhir (Saputra & Heliyani, 2024). Namun, apabila prosedur tersebut tidak dilaksanakan, penilaian kinerja berpotensi disalahgunakan. Dalam praktik, terutama dalam dinamika politik daerah, Sekretaris Daerah yang dianggap tidak sejalan dengan kepala daerah kerap menghadapi risiko mutasi, nonjob, atau penilaian kinerja yang tidak objektif, sehingga penilaian kinerja dapat dijadikan alat tekanan yang mengancam prinsip netralitas dan profesionalisme ASN (Juhartono dkk., 2025).

Dalam konteks itulah, Putusan PTUN Banjarmasin Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM menjadi studi kasus yang sangat relevan dan penting untuk dikaji. Perkara ini melibatkan Dr. Ir. H. Mokhamad Hilman, S.T., M.T., selaku Sekretaris Daerah Kabupaten Banjar (Penggugat) yang menggugat Bupati Banjar (Tergugat) atas tindakan pemerintahan berupa pemberian penilaian Predikat Kinerja Pegawai "Sangat Kurang" dalam Dokumen Evaluasi Kinerja Pegawai Periode Tahunan 1 Januari sampai

dengan 31 Desember 2023, yang diunggah melalui aplikasi E-Kinerja pada 7 Februari 2024. Penilaian tersebut sangat kontradiktif mengingat capaian kinerja organisasi yang dipimpin Penggugat selama 2023 justru menunjukkan peningkatan signifikan di berbagai indikator, antara lain nilai SAKIP sebesar 68,10 berpredikat "B", Indeks Reformasi Birokrasi 76,40 berpredikat "BB", serta nilai EPPD 3,4959 yang menempatkan Kabupaten Banjar pada peringkat kedua di Provinsi Kalimantan Selatan dan peringkat 17 nasional (Putusan Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM, 2024).

Terdapat beberapa fakta hukum yang membuat perkara ini menarik untuk dikaji. Pertama, dokumen evaluasi kinerja tidak ditandatangani oleh Tergugat selaku Pejabat Penilai sebagaimana diwajibkan Pasal 49 ayat (1) PP 30 Tahun 2019. Namun, tetap menimbulkan akibat hukum karena telah tercatat dalam sistem E-Kinerja yang terintegrasi dengan Badan Kepegawaian Negara. Kedua, selama periode penilaian, Tergugat tidak melakukan pemantauan kinerja, pembinaan, dialog kinerja, maupun pemberian umpan balik kepada Penggugat. Ketiga, hasil penilaian kinerja tidak dilaporkan kepada Tim Penilai Kinerja PNS sebagaimana diwajibkan Pasal 51 ayat (1) PP 30 Tahun 2019, sementara Tim Penilai Kinerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Banjar sendiri belum pernah dibentuk. Keempat, Penggugat telah menempuh upaya administratif melalui keberatan pada 13 Februari 2024 dan banding administratif kepada Gubernur Kalimantan Selatan pada 5 Maret 2024, tetapi tidak mendapat tanggapan dari Tergugat.

Perkara ini mencakup dua dimensi pokok. Pertama, dimensi prosedural: apakah Tergugat dalam menerbitkan penilaian kinerja telah mengikuti mekanisme dan tahapan yang diwajibkan oleh PP Nomor 30 Tahun 2019 dan Permen PANRB Nomor 6 Tahun 2022, khususnya terkait kewajiban pemantauan kinerja, pembinaan, dialog kinerja, serta penandatanganan dokumen penilaian. Kedua, dimensi substansial: apakah penilaian "Sangat Kurang" yang diberikan Tergugat telah didasarkan pada prinsip objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 PP 30/2019, mengingat capaian kinerja organisasi yang dipimpin Penggugat justru menunjukkan peningkatan nyata di berbagai indikator kinerja nasional.

PTUN Banjarmasin dalam putusannya mengabulkan gugatan Penggugat seluruhnya, menyatakan batal tindakan pemerintahan Tergugat, mewajibkan Tergugat menghapus penilaian tersebut, dan mewajibkan Tergugat melakukan penilaian ulang sesuai peraturan perundang-undangan. Pertimbangan hukum Majelis Hakim menyatakan bahwa Tergugat terbukti tidak melakukan pemantauan dan pembinaan kinerja sebelum melaksanakan

penilaian, sehingga penilaian kinerja dimaksud cacat dari segi prosedur maupun substansi, serta melanggar asas kecermatan dan asas keterbukaan sebagai bagian dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Putusan ini menjadi preseden penting dalam konteks perlindungan hukum ASN terhadap penilaian kinerja yang sewenang-wenang.

Meskipun demikian, terdapat beberapa permasalahan dalam *ratio decidendi* putusan ini yang perlu dikaji lebih kritis. Majelis Hakim tidak secara tegas menganalisis apakah tidak ditandatanganinya dokumen evaluasi kinerja oleh Tergugat menyebabkan penilaian tersebut batal demi hukum atau hanya merupakan cacat prosedur yang masih dapat diperbaiki. Selain itu, Majelis Hakim juga belum membahas secara memadai hubungan antara capaian kinerja organisasi dan penilaian kinerja individu pejabat pimpinan, padahal keduanya seharusnya saling berkaitan sebagaimana diatur dalam Lampiran Permen PANRB Nomor 6 Tahun 2022. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum apabila terjadi perkara serupa di kemudian hari.

Peneliti berpendapat bahwa penilaian kinerja aparatur sipil negara (ASN) tidak hanya merupakan instrumen administratif dalam manajemen kepegawaian, tetapi juga merupakan tindakan pemerintahan yang harus tunduk pada prinsip legalitas, sistem merit, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap tindakan pejabat pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum terhadap hak jabatan ASN wajib memenuhi unsur kewenangan, prosedur, dan substansi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Oleh karena itu, penilaian kinerja yang dilakukan tanpa monitoring, dialog kinerja, pembinaan, umpan balik, serta mekanisme penilaian yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak hanya menunjukkan adanya cacat administratif, tetapi juga berpotensi mencerminkan penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*) yang bertentangan dengan sistem merit. Dalam konteks tersebut, keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi instrumen penting untuk menguji legalitas tindakan pemerintahan sekaligus memberikan perlindungan hukum terhadap ASN dari tindakan kepegawaian yang bersifat sewenang-wenang.

Penelitian mengenai sengketa kepegawaian selama ini umumnya masih berfokus pada legalitas keputusan tata usaha negara, kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara, maupun penyelesaian sengketa tindakan pemerintahan secara umum. Penelitian Ardiansyah Yuditomo (2016) menganalisis pertimbangan hakim dalam sengketa mutasi pegawai melalui studi komparatif putusan PTUN, sedangkan penelitian Falih Fadli (2023) mengkaji

kewenangan PTUN dalam mengadili sengketa tindakan pemerintahan berupa sikap diam pejabat (fiktif positif). Di sisi lain, penelitian mengenai sistem merit ASN lebih banyak membahas implementasi kebijakan kepegawaian dan reformasi birokrasi tanpa mengaitkannya dengan mekanisme perlindungan hukum melalui peradilan administrasi. Dengan demikian, masih terdapat kesenjangan penelitian mengenai analisis penilaian kinerja ASN sebagai tindakan pemerintahan yang diuji berdasarkan AUPB serta implikasinya terhadap perlindungan hukum hak jabatan pejabat pimpinan tinggi ASN.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan melalui analisis terhadap Putusan PTUN Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM yang menempatkan penilaian kinerja ASN melalui sistem E-Kinerja sebagai objek sengketa tindakan pemerintahan. Penelitian ini tidak hanya mengkaji legalitas formal tindakan pejabat pembina kepegawaian, tetapi juga mengintegrasikan teori kewenangan, konsep sistem merit, perlindungan hukum, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai kerangka analisis untuk mengevaluasi tindakan pemerintahan sekaligus mengkritisi ratio decidendi majelis hakim.

Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis kesesuaian tindakan Bupati Kabupaten Banjar dalam melakukan penilaian kinerja Sekretaris Daerah berdasarkan AUPB serta mengevaluasi sejauh mana Putusan PTUN Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM telah memberikan perlindungan hukum terhadap hak jabatan aparatur sipil negara.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang berfokus pada pengkajian peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, asas-asas hukum, dan doktrin yang relevan dalam menganalisis sengketa kepegawaian antara pejabat administrasi dan pejabat politik. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (2001), tolok ukur penelitian hukum normatif didasarkan pada sifat dan cakupan ilmu hukum yang mencakup disiplin analitis dan preskriptif, sehingga hukum dapat dipahami baik sebagai norma maupun sebagai kenyataan sosial dengan aspek umum dan khusus. Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dari UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis Putusan PTUN Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM sebagai objek utama kajian; pendekatan konseptual (*conceptual*

approach) untuk memahami konsep perlindungan hukum ASN dan batas kewenangan pejabat politik; dan pendekatan historis (*historical approach*) bila diperlukan, untuk melihat latar belakang dan perkembangan kebijakan kepegawaian di Indonesia. Sumber bahan hukum seperti bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan (seperti UU ASN, UU PTUN, PP tentang manajemen ASN), dan Putusan PTUN Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (Sunggono, 2003). Teknik analisis bahan hukum dengan menangkap fakta-fakta atau gejala hukum yang muncul melalui observasi langsung di lapangan, kemudian dianalisis secara mendalam. Dari hasil pengamatan tersebut, diupayakan untuk merumuskan teori yang relevan. Sehingga, penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu dengan menganalisis data berdasarkan teori-teori hukum umum yang digunakan untuk menjelaskan berbagai data yang berkaitan dengan isu penelitian.

HASIL

Tindakan Bupati dalam Penilaian Kinerja Sekretaris Daerah Ditinjau Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Sebagaimana Diatur dalam Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014

Dalam struktur pemerintahan daerah, Bupati menempati kedudukan yang sangat strategis tidak hanya sebagai kepala pemerintahan daerah, tetapi juga sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di lingkungan instansinya. Kedudukan ini memberikan kewenangan yang luas namun terukur dalam pengelolaan aparatur sipil negara di daerah kabupaten yang dipimpinnya (Sitania, 2023).

Kewenangan Bupati sebagai PPK bersifat atributif, yakni kewenangan yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan kepada suatu jabatan (Abikusna, 2019). Kewenangan atributif ini berbeda dengan kewenangan delegasi yang diperoleh dari pelimpahan kewenangan pejabat yang lebih tinggi, maupun kewenangan mandat yang diberikan atas nama pemberi mandat. Sifat atributif kewenangan PPK menjadikan Bupati bertanggung jawab penuh secara hukum atas setiap tindakan administrasi kepegawaian yang dilakukannya.

Dasar hukum kewenangan Bupati sebagai PPK bersumber dari beberapa regulasi. Pertama, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) mengatur bahwa PPK pada instansi daerah kabupaten/kota adalah Bupati/Walikota. Kedua, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur kedudukan Bupati sebagai kepala daerah yang memiliki kewenangan dalam bidang kepegawaian di daerahnya. Ketiga, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen PNS mengatur teknis pelaksanaan kewenangan PPK dalam pengelolaan pegawai negeri sipil.

Kewenangan Bupati sebagai PPK tidaklah bersifat absolut tanpa batas. Hukum administrasi negara mengenal konsep batas kewenangan pejabat pemerintahan yang meliputi tiga dimensi, yaitu kewenangan dari segi materi, kewenangan dari segi wilayah, dan kewenangan dari segi waktu (Susanto, 2020). Pembatasan ini penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan salah satu bentuk pelanggaran hukum administrasi yang terjadi ketika pejabat pemerintah menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain dari yang dimaksudkan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam konteks penilaian kinerja ASN, penyalahgunaan wewenang dapat terjadi apabila Bupati selaku PPK menggunakan instrumen penilaian kinerja bukan untuk meningkatkan performa ASN, melainkan untuk kepentingan pribadi, golongan, atau politik. Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara tegas melarang setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan menggunakan wewenang dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan untuk kepentingan pribadi atau pihak lain.

Sistem merit merupakan landasan filosofis dan operasional dalam pengelolaan aparatur sipil negara modern. Berdasarkan Pasal 1 angka 22 UU ASN, sistem merit didefinisikan sebagai 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 (Chairiah dkk., 2020). Sistem merit menempatkan kinerja sebagai tolok ukur utama dalam pengembangan karier ASN, termasuk dalam hal promosi, mutasi, maupun pemberian penghargaan atau sanksi.

Tujuan penilaian kinerja ASN dalam sistem merit adalah untuk menjamin objektivitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya manusia

pemerintah. Penilaian kinerja yang baik akan mendorong ASN untuk terus meningkatkan kompetensi dan produktivitasnya, sekaligus memberikan dasar yang kuat bagi pengambilan keputusan kepegawaian yang adil dan terukur. Selain itu, penilaian kinerja juga berfungsi sebagai instrumen pembinaan ASN agar senantiasa selaras dengan tujuan organisasi pemerintah.

Instrumen utama penilaian kinerja ASN adalah Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) yang merupakan rencana kinerja yang disusun oleh setiap pegawai bersama atasannya pada awal periode penilaian. SKP memuat uraian tugas, target, dan indikator kinerja yang harus dicapai selama satu tahun. Di samping SKP, penilaian kinerja juga meliputi evaluasi terhadap perilaku kerja pegawai yang mencakup aspek orientasi pelayanan, komitmen, inisiatif kerja, kerja sama, dan kepemimpinan bagi pejabat struktural (Maulana, 2021).

Prinsip-prinsip utama yang harus mewarnai proses penilaian kinerja ASN adalah objektivitas, akuntabilitas, dan transparansi (Harmaini dkk., 2024). Objektivitas mensyaratkan bahwa penilaian harus didasarkan pada fakta dan data kinerja yang terukur, bukan pada preferensi subjektif penilai. Akuntabilitas menuntut bahwa setiap hasil penilaian dapat dipertanggungjawabkan secara administratif dan hukum. Transparansi mengharuskan proses dan hasil penilaian dapat diakses dan diketahui oleh pihak yang dinilai sehingga terbuka untuk diuji kebenarannya.

Prosedur teknis penilaian kinerja ASN diatur secara rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS dan Peraturan Menteri PANRB Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Kinerja Pegawai ASN. PP 30 Tahun 2019 mewajibkan adanya monitoring dan evaluasi kinerja secara berkala, dialog kinerja antara pegawai dengan atasannya, serta pemberian umpan balik (*feedback*) atas capaian kinerja (Daryanto, 2007). PermenPANRB 6/2022 lebih lanjut mengatur tentang pembentukan Tim Penilai Kinerja dan prosedur dokumentasi penilaian yang harus memenuhi syarat formil, termasuk kewajiban penandatanganan oleh pejabat yang berwenang. Ketentuan-ketentuan prosedural ini bukan sekadar formalitas administratif, melainkan merupakan penjelmaan prinsip-prinsip sistem merit dalam tataran praktis.

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan seperangkat prinsip yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dikembangkan dari praktik hukum administrasi dan putusan-putusan peradilan administrasi. AUPB bersumber dari konsep 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur' dalam doktrin hukum administrasi

Belanda yang kemudian diadopsi dan dikembangkan dalam sistem hukum Indonesia (Arif, 2023).

Fungsi AUPB dalam hukum administrasi Indonesia dapat dibagi menjadi tiga, yaitu fungsi normatif, fungsi interpretatif, dan fungsi korektif. Sebagai norma hukum, AUPB menjadi standar kepatutan yang wajib dipatuhi oleh setiap badan dan pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugasnya. Sebagai alat interpretasi, AUPB membantu penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan yang bersifat ambigu atau tidak lengkap. Sebagai instrumen korektif, AUPB menjadi dasar bagi peradilan administrasi untuk menilai dan mengoreksi tindakan pemerintah yang tidak sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik (Sinamo, 2010).

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara eksplisit mengkodifikasi AUPB yang meliputi: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik. Dengan dikodifikasikannya AUPB dalam undang-undang, maka pelanggaran terhadap asas-asas tersebut tidak lagi hanya dipandang sebagai pelanggaran etika pemerintahan, tetapi telah menjadi pelanggaran hukum yang dapat mengakibatkan pembatalan tindakan administrasi.

Dalam konteks penilaian kinerja ASN, beberapa asas AUPB yang paling relevan untuk diuji adalah: pertama, asas kepastian hukum yang menghendaki agar setiap tindakan pemerintah didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dapat diprediksi akibat hukumnya; kedua, asas kecermatan yang mewajibkan pejabat pemerintah untuk memperhatikan semua fakta dan keadaan yang relevan serta mendengarkan pihak yang kepentingannya terpengaruh sebelum mengambil keputusan; ketiga, asas keterbukaan yang mengharuskan adanya transparansi dalam proses dan dasar pengambilan keputusan; keempat, asas tidak menyalahgunakan kewenangan yang melarang penggunaan kewenangan untuk tujuan lain selain yang ditentukan; dan kelima, asas ketidakberpihakan yang mewajibkan pejabat untuk mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait secara seimbang tanpa pilih kasih (Azhar, 2015).

Berdasarkan fakta-fakta hukum yang terungkap dalam Putusan PTUN Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM, terdapat sejumlah cacat prosedural yang fundamental dalam proses penilaian kinerja yang dilakukan oleh Bupati terhadap Sekretaris Daerah. Cacat-cacat

prosedural ini perlu dianalisis secara sistematis dalam perspektif PP 30 Tahun 2019, PermenPANRB 6/2022, serta asas kecermatan dan asas kepastian hukum.

Pertama, tidak dilaksanakannya *monitoring* kinerja secara berkala. Pasal 14 PP 30 Tahun 2019 mewajibkan pejabat penilai untuk melakukan monitoring terhadap rencana kinerja pegawai yang dipimpinnya secara berkala. *Monitoring* ini merupakan mekanisme kontrol yang penting untuk memastikan bahwa pegawai memahami ekspektasi kinerja atasannya dan memiliki kesempatan untuk melakukan perbaikan jika terdapat deviasi dari target yang ditetapkan. Absennya *monitoring* kinerja dalam perkara ini menunjukkan bahwa proses penilaian tidak dibangun di atas fondasi pemantauan yang berkelanjutan, melainkan bersifat sepihak dan tiba-tiba.

Kedua, tidak adanya dialog kinerja antara Bupati dengan Sekretaris Daerah. Dialog kinerja adalah sarana komunikasi formal antara pejabat penilai dan pegawai yang dinilai untuk mendiskusikan perkembangan kinerja, hambatan yang dihadapi, serta rencana perbaikan ke depan. PermenPANRB 6/2022 menegaskan bahwa dialog kinerja merupakan bagian integral dari siklus pengelolaan kinerja ASN (Suryanto dkk., 2021). Ketiadaan dialog kinerja dalam proses penilaian ini menafikan hak Sekretaris Daerah untuk didengar (*audi alteram partem*) sebelum dijatuhi nilai kinerja yang sangat rendah.

Ketiga, tidak adanya pembinaan (*coaching*) terhadap kinerja Sekretaris Daerah. Asas kecermatan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU 30/2014 mensyaratkan bahwa pejabat pemerintah wajib mempertimbangkan semua hal yang relevan sebelum mengambil keputusan (Rahim dkk., 2023). Jika seorang ASN dianggap berkinerja buruk, maka PPK seharusnya terlebih dahulu melakukan tindakan pembinaan sebagai upaya perbaikan. Pemberian nilai 'Sangat Kurang' tanpa didahului pembinaan bertentangan dengan prinsip kecermatan karena mengabaikan prosedur yang semestinya dilalui.

Keempat, tidak adanya pemberian umpan balik (*feedback*) kinerja. Feedback merupakan komponen esensial dalam sistem penilaian kinerja yang adil. Tanpa umpan balik, pegawai tidak mengetahui aspek apa yang dianggap lemah oleh atasannya sehingga tidak dapat melakukan perbaikan. Ketiadaan *feedback* menunjukkan bahwa Bupati tidak memberikan kesempatan yang adil kepada Sekretaris Daerah untuk memperbaiki kinerjanya sebelum diberikan penilaian akhir yang sangat merugikan.

Kelima, tidak dilaporkannya hasil penilaian kepada Tim Penilai Kinerja dan belum terbentuknya Tim Penilai Kinerja. PermenPANRB 6/2022 mengamanatkan bahwa penilaian

kinerja ASN harus melalui mekanisme verifikasi oleh Tim Penilai Kinerja sebagai safeguard terhadap subjektivitas penilai. Fakta bahwa Tim Penilai Kinerja belum dibentuk dan penilaian tidak diverifikasi melalui mekanisme tersebut menunjukkan adanya pelanggaran terhadap prosedur yang ditetapkan peraturan perundang-undangan.

Keenam, dokumen penilaian kinerja yang tidak ditandatangani oleh pejabat yang berwenang. Tanda tangan merupakan syarat formil yang tidak dapat diabaikan dalam tindakan administrasi pemerintahan. Dokumen tanpa tanda tangan tidak memenuhi syarat otentisitas dan legalitas sebagai akta administrasi. Asas kepastian hukum menghendaki bahwa setiap produk hukum administrasi harus memenuhi syarat formil yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan agar dapat berlaku dan mengikat secara hukum (Manan & Magnar, 2017).

Secara keseluruhan, berbagai cacat prosedural tersebut di atas menunjukkan bahwa tindakan Bupati dalam melakukan penilaian kinerja terhadap Sekretaris Daerah telah melanggar asas kecermatan dan asas kepastian hukum yang merupakan bagian dari AUPB. Tindakan pemerintah yang tidak mengikuti prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan adalah tindakan yang cacat hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang dapat dibatalkan oleh peradilan administrasi.

Selain cacat prosedural, tindakan Bupati dalam memberikan nilai kinerja 'Sangat Kurang' kepada Sekretaris Daerah juga mengandung permasalahan substansial yang serius. Analisis terhadap substansi penilaian ini perlu dilakukan dengan memperhatikan data dan fakta objektif yang mencerminkan capaian kinerja organisasi yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah.

Fakta yang terungkap dalam persidangan menunjukkan adanya kontradiksi mencolok antara nilai 'Sangat Kurang' yang diberikan kepada Sekretaris Daerah dengan berbagai capaian kinerja organisasi pemerintah daerah. Nilai Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pemerintah daerah pada periode yang bersangkutan menunjukkan hasil yang baik, yang berarti terdapat kinerja birokrasi yang terbilang memadai. Sebagai Sekretaris Daerah yang berperan sebagai koordinator administrasi pemerintahan daerah, capaian SAKIP yang baik seharusnya mencerminkan kontribusi positif dari Sekretaris Daerah.

Demikian pula dengan hasil penilaian Reformasi Birokrasi dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) yang menunjukkan kinerja pemerintah daerah yang tidak bermasalah secara signifikan. Kondisi ini semakin mempertanyakan dasar

dan rasionalitas dari penilaian 'Sangat Kurang' yang diberikan Bupati karena antara kinerja individu Sekretaris Daerah dengan kinerja organisasi terdapat keterkaitan yang erat mengingat Sekretaris Daerah adalah administrator tertinggi di lingkungan pemerintah daerah.

Pemberian nilai 'Sangat Kurang' yang tidak berkorelasi dengan data capaian kinerja organisasi menunjukkan tidak terpenuhinya asas ketidakberpihakan dalam penilaian. Asas ketidakberpihakan mengharuskan pejabat pemerintah untuk mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait secara berimbang tanpa dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar kinerja. Apabila penilaian kinerja dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan di luar kompetensi, kualifikasi, dan kinerja ASN, maka tindakan tersebut melanggar prinsip sistem merit sekaligus asas ketidakberpihakan.

Dari perspektif asas tidak menyalahgunakan kewenangan, perlu dikaji apakah penggunaan instrumen penilaian kinerja oleh Bupati telah sesuai dengan tujuan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Penilaian kinerja semata-mata harus digunakan sebagai instrumen manajemen kepegawaian berbasis kinerja untuk meningkatkan efektivitas birokrasi. Apabila instrumen penilaian kinerja digunakan untuk tujuan lain, misalnya untuk menekan atau menggusur pejabat tertentu atas dasar pertimbangan non-kinerja, maka hal tersebut merupakan penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan AUPB.

Asas keterbukaan juga relevan dalam konteks ini (Manumpahi, 2025). Penilaian kinerja yang transparan mensyaratkan bahwa indikator, bobot, dan dasar penilaian dikomunikasikan secara jelas kepada ASN yang dinilai. Apabila Sekretaris Daerah tidak mengetahui mengapa kinerjanya dinilai 'Sangat Kurang' dan atas dasar apa penilaian tersebut diberikan, maka asas keterbukaan telah dilanggar. Transparansi dalam penilaian kinerja bukan hanya hak ASN tetapi juga merupakan syarat keabsahan tindakan administrasi kepegawaian.

Tindakan Bupati dalam melakukan penilaian kinerja terhadap Sekretaris Daerah yang mengandung berbagai cacat prosedural dan substantif sebagaimana diuraikan di atas menimbulkan pertanyaan hukum mengenai akibat hukum yang ditimbulkannya. Dalam hukum administrasi, tindakan pemerintah yang cacat dapat diklasifikasikan dalam berbagai tingkatan, mulai dari dapat dipertanyakan (*questionable*), dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), hingga batal demi hukum (*nietig van rechtswege*) (Artha, 2014).

Persoalan legalitas dokumen penilaian kinerja yang tidak ditandatangani merupakan isu hukum yang perlu dikaji secara mendalam. Pada era pemerintahan elektronik, dimungkinkan adanya tanda tangan elektronik yang memiliki kekuatan hukum yang setara

dengan tanda tangan basah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2008 jo. UU Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Namun demikian, penggunaan tanda tangan elektronik pun tetap harus memenuhi persyaratan teknis dan hukum yang ditetapkan. Apabila dokumen penilaian tidak memiliki tanda tangan dalam bentuk apapun, baik konvensional maupun elektronik, maka dokumen tersebut tidak memiliki autentisitas yang diperlukan sebagai akta administrasi.

Persoalan keabsahan tindakan administrasi elektronik dalam konteks penilaian kinerja ASN perlu dikaji dalam kerangka Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) sebagaimana diatur dalam PP Nomor 95 Tahun 2018. SPBE memang mengamanatkan digitalisasi layanan pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan kinerja ASN melalui aplikasi e-kinerja. Akan tetapi, digitalisasi proses tidak boleh mengorbankan keabsahan substantif dan prosedural dari tindakan administrasi yang dihasilkan.

Dari analisis cacat prosedural yang bersifat fundamental, seperti tidak adanya *monitoring*, dialog kinerja, pembinaan, umpan balik, tidak terbentuknya Tim Penilai, serta ketiadaan tanda tangan otentik, terdapat argumen kuat bahwa tindakan Bupati dalam menilai kinerja Sekretaris Daerah mengandung cacat yang dapat dikategorikan sebagai batal demi hukum. Namun, pada tataran minimal, tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai dapat dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar AUPB (Hartati dkk., 2024).

Implikasi tindakan Bupati tersebut terhadap hak-hak ASN sangat signifikan. Pemberian nilai kinerja 'Sangat Kurang' dapat berujung pada pemberhentian ASN dari jabatannya atau bahkan dari status PNS. Hal ini berpotensi merugikan Sekretaris Daerah secara materiil maupun immaterial. Secara materiil, kerugian dapat berupa hilangnya tunjangan jabatan dan hak-hak finansial lainnya. Secara immaterial, pemberian nilai kinerja buruk yang tidak berdasar dapat merusak reputasi dan karier profesional seorang ASN yang telah mengabdi dalam waktu yang panjang.

PEMBAHASAN

Pertimbangan Hukum Majelis Hakim dan Perlindungan Hukum terhadap Hak Jabatan Sekretaris Daerah

Perkara Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM merupakan sengketa tata usaha negara yang diajukan oleh Sekretaris Daerah (Penggugat) melawan Bupati (Tergugat) berkenaan dengan tindakan pemerintahan berupa penilaian kinerja yang memberikan nilai 'Sangat Kurang' kepada Penggugat. Perkara ini termasuk dalam kategori sengketa tindakan pemerintahan (tindakan faktual) sebagaimana dimungkinkan oleh ketentuan Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan jo Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan.

Kronologi perkara bermula dari pemberian nilai kinerja 'Sangat Kurang' oleh Bupati kepada Sekretaris Daerah pada periode penilaian yang bersangkutan. Nilai kinerja tersebut dinilai oleh Penggugat tidak memiliki dasar yang sah karena proses penilaian tidak melalui prosedur yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Penggugat merasa bahwa tindakan tersebut merugikan hak dan kepentingannya sebagai ASN yang berhak mendapatkan penilaian kinerja yang adil, objektif, dan berdasarkan prosedur yang benar.

Objek sengketa dalam perkara ini adalah tindakan pemerintahan berupa penilaian kinerja dengan nilai 'Sangat Kurang', yang bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) konvensional berbentuk penetapan tertulis, melainkan merupakan tindakan administrasi faktual yang menimbulkan akibat hukum bagi Penggugat. Konstruksi hukum demikian merupakan perkembangan positif dalam hukum acara peradilan administrasi Indonesia yang kini mengakui sengketa tindakan pemerintahan sebagai lingkup kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebelum mengajukan gugatan ke PTUN, Penggugat telah menempuh upaya administratif sebagaimana disyaratkan oleh UU Administrasi Pemerintahan. Upaya administratif yang ditempuh meliputi keberatan yang diajukan kepada atasan Tergugat dan/atau banding administratif kepada instansi yang berwenang. Penempuhan upaya administratif ini merupakan prasyarat formil yang wajib dipenuhi sebelum mengajukan gugatan ke PTUN berdasarkan ketentuan Pasal 76 UU Administrasi Pemerintahan.

Majelis Hakim PTUN Banjarmasin dalam Putusan Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM memberikan pertimbangan yang cukup komprehensif mengenai pelanggaran prosedur penilaian kinerja yang dilakukan oleh Tergugat. Majelis

Hakim secara konsisten mengacu pada ketentuan PP 30 Tahun 2019 dan PermenPANRB 6/2022 sebagai standar prosedur yang seharusnya diikuti.

Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim menegaskan bahwa tidak dilaksanakannya *monitoring* kinerja secara berkala merupakan pelanggaran atas prosedur yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan. *Monitoring* kinerja bukan sekadar kegiatan administratif rutin, melainkan merupakan mekanisme esensial untuk memastikan bahwa pegawai mendapatkan bimbingan yang memadai dalam pelaksanaan tugasnya. Absennya *monitoring* mencerminkan bahwa proses penilaian tidak dilandaskan pada pemantauan kinerja yang faktual dan berkelanjutan.

Majelis Hakim juga memberikan pertimbangan bahwa tidak adanya pembinaan (*coaching*) terhadap Penggugat sebelum diberikan nilai kinerja yang rendah merupakan cacat prosedural yang signifikan. Prinsip penilaian kinerja yang berorientasi pada pengembangan (*development-oriented appraisal*) mensyaratkan bahwa sebelum memberikan penilaian negatif, pejabat penilai wajib terlebih dahulu memberikan kesempatan kepada ASN yang bersangkutan untuk memperbaiki kinerjanya melalui proses pembinaan yang terstruktur. Tidak terpenuhinya persyaratan ini menjadikan proses penilaian cacat secara prosedural.

Selanjutnya, Majelis Hakim juga mempertimbangkan bahwa cacat prosedur penilaian yang bersifat sistemik, yang meliputi tidak adanya *monitoring*, tidak adanya dialog kinerja, tidak adanya pembinaan, serta tidak terbentuknya Tim Penilai Kinerja, secara kolektif menunjukkan bahwa proses penilaian kinerja tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Cacat prosedural yang bersifat kolektif ini memberikan gambaran bahwa tindakan penilaian kinerja yang dilakukan Tergugat tidak memiliki dasar prosedural yang kuat sehingga hasil penilaiannya pun tidak dapat diterima sebagai tindakan administrasi yang sah.

Dalam analisis terhadap pelanggaran AUPB, Majelis Hakim menguraikan secara rinci bagaimana tindakan Tergugat telah bertentangan dengan beberapa asas utama dalam AUPB. Pertimbangan-pertimbangan ini mencerminkan penguasaan Majelis Hakim terhadap doktrin hukum administrasi yang relevan serta kemampuan untuk mengaplikasikannya dalam konteks perkara yang konkret.

Terhadap asas kecermatan, Majelis Hakim berpendapat bahwa Tergugat tidak memperhatikan semua fakta dan keadaan yang relevan sebelum memberikan penilaian kinerja 'Sangat Kurang'. Asas kecermatan mensyaratkan bahwa sebelum mengambil keputusan atau melakukan tindakan yang berdampak pada hak dan kepentingan seseorang, pejabat

pemerintah wajib mengumpulkan informasi yang memadai, mendengarkan pandangan pihak yang bersangkutan, dan mempertimbangkan semua hal yang relevan secara seksama. Kegagalan Tergugat untuk melaksanakan hal-hal tersebut merupakan pelanggaran nyata terhadap asas kecermatan.

Terhadap asas keterbukaan, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa proses penilaian kinerja yang dilakukan oleh Tergugat tidak bersifat transparan. Penggugat tidak mendapatkan informasi yang memadai mengenai dasar, kriteria, dan proses penilaian yang menghasilkan nilai 'Sangat Kurang'. Ketiadaan transparansi ini tidak hanya melanggar asas keterbukaan tetapi juga menegasikan hak Penggugat untuk memperoleh penjelasan atas tindakan pemerintah yang merugikannya.

Majelis Hakim juga mempertimbangkan aspek legalitas tindakan pemerintahan dalam konteks dokumen penilaian yang tidak ditandatangani. Dalam perspektif hukum administrasi, setiap produk tindakan administrasi harus memenuhi syarat formil yang ditetapkan, termasuk kewajiban penandatanganan oleh pejabat yang berwenang. Dokumen yang tidak ditandatangani secara sah tidak memiliki kekuatan hukum yang diperlukan sebagai dasar bagi tindakan administrasi kepegawaian yang berdampak signifikan bagi hak dan kedudukan seorang ASN.

Ratio decidendi atau alasan yang menjadi dasar putusan Majelis Hakim dalam perkara ini memiliki beberapa aspek yang patut diapresiasi sekaligus beberapa aspek yang perlu dikritisi secara konstruktif demi pengembangan hukum administrasi Indonesia.

Dari sisi kelebihan, pertimbangan hukum Majelis Hakim mencerminkan sikap progresif dalam memberikan perlindungan hukum kepada ASN. Dengan mengakui bahwa tindakan penilaian kinerja yang tidak prosedural merupakan pelanggaran AUPB yang dapat digugat melalui PTUN, Majelis Hakim telah memperkuat posisi ASN sebagai subjek hukum yang memiliki hak perlindungan dari tindakan sewenang-wenang pejabat atasan. Putusan ini juga memberikan kontribusi positif dalam penguatan sistem merit karena menegaskan bahwa penilaian kinerja ASN harus mengikuti prosedur yang benar dan didasarkan pada data objektif.

Selain itu, Majelis Hakim perlu diapresiasi atas kemampuannya dalam mengintegrasikan prinsip-prinsip AUPB, khususnya asas kecermatan dan asas keterbukaan, ke dalam pertimbangannya mengenai keabsahan tindakan administrasi kepegawaian. Ini merupakan langkah maju dalam pengembangan yurisprudensi hukum administrasi Indonesia

yang semakin menginternalisasi AUPB sebagai standar normatif yang mengikat tindakan pemerintah.

Dari sisi kelemahan, terdapat beberapa aspek yang belum dibahas secara tuntas oleh Majelis Hakim. Pertama, Majelis Hakim belum memberikan sikap yang tegas mengenai status hukum dokumen penilaian kinerja yang tidak ditandatangani. Persoalan ini penting karena menyangkut dasar legalitas formal dari tindakan administrasi kepegawaian. Ketidaktegasan mengenai hal ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik kepegawaian di masa mendatang.

Kedua, Majelis Hakim belum secara eksplisit mengkaji apakah tindakan Bupati tersebut dapat dikategorikan sebagai batal demi hukum ataukah sekadar dapat dibatalkan. Perbedaan kategorisasi ini memiliki implikasi hukum yang signifikan. Tindakan yang batal demi hukum dianggap tidak pernah ada sejak semula, sementara tindakan yang dapat dibatalkan tetap dianggap sah sampai dibatalkan oleh pengadilan atau pejabat yang berwenang. Klarifikasi atas hal ini akan memberikan kepastian hukum yang lebih jelas bagi para pihak.

Ketiga, Majelis Hakim belum mendalami secara memadai hubungan antara kinerja organisasi dan kinerja individu Sekretaris Daerah. Analisis yang lebih mendalam mengenai korelasi ini akan memperkuat argumen mengenai ketidakobjektifan penilaian 'Sangat Kurang' yang diberikan Bupati. Kajian akademis mengenai hubungan antara kinerja institusional dengan kinerja pejabat pimpinan tinggi yang bertanggung jawab atas administrasi institusi tersebut seharusnya menjadi pertimbangan yang tidak diabaikan dalam putusan.

Perlindungan hukum merupakan salah satu fungsi paling mendasar dari sistem hukum dalam negara hukum (*rechtsstaat*). Bagi aparatur sipil negara, perlindungan hukum tidak sekadar berkaitan dengan perlindungan dari ancaman hukum pidana, tetapi juga mencakup perlindungan dari tindakan administrasi yang sewenang-wenang yang dapat merugikan hak dan kepentingan mereka sebagai individu maupun sebagai abdi negara.

Dalam doktrin hukum, perlindungan hukum dibedakan menjadi perlindungan preventif dan perlindungan represif. Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan yang diberikan sebelum terjadinya pelanggaran melalui penetapan aturan-aturan yang mencegah terjadinya tindakan yang merugikan. Dalam konteks kepegawaian ASN, perlindungan preventif diwujudkan melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang menetapkan prosedur dan standar penilaian kinerja yang adil dan objektif, serta ketentuan-

ketentuan mengenai hak dan kewajiban ASN maupun PPK. Perlindungan hukum represif adalah perlindungan yang diberikan setelah terjadinya pelanggaran melalui mekanisme penyelesaian sengketa yang tersedia.

UU ASN secara eksplisit mengatur perlindungan bagi ASN. Pasal 92 UU ASN mewajibkan pemerintah memberikan perlindungan berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, bantuan hukum, dan perlindungan dari ancaman dalam pelaksanaan tugas. Lebih khusus, dalam konteks manajemen kepegawaian, UU ASN menjamin hak ASN untuk mendapatkan pengembangan kompetensi, penilaian kinerja secara adil, serta penghargaan atas kinerja dan dedikasinya. Pelanggaran atas hak-hak tersebut membuka jalan bagi ASN untuk menuntut perlindungan hukum melalui mekanisme yang tersedia.

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan instrumen perlindungan hukum represif yang paling relevan bagi ASN yang menghadapi tindakan administrasi kepegawaian yang merugikan. Sebagai salah satu pilar peradilan dalam sistem peradilan Indonesia, PTUN memiliki kompetensi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, termasuk sengketa yang berkaitan dengan tindakan pemerintahan di bidang kepegawaian. Keberadaan PTUN sebagai forum perlindungan hukum bagi ASN merupakan manifestasi nyata dari prinsip negara hukum yang menjamin akses keadilan bagi setiap warga negara, termasuk para pegawai pemerintah yang menjadi korban tindakan administrasi yang tidak sah.

Sekretaris Daerah (Sekda) merupakan jabatan pimpinan tinggi pratama dalam struktur pemerintahan daerah yang memiliki peran dan kedudukan yang sangat strategis. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Sekda adalah pemimpin sekretariat daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dan bertugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif.

Sebagai ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama, Sekda memiliki status hukum yang dilindungi oleh UU ASN dan peraturan pelaksanaannya. Seperti halnya ASN lainnya, Sekda berhak mendapatkan penilaian kinerja yang adil dan objektif berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan, serta berhak mendapatkan perlindungan hukum apabila hak-haknya dilanggar melalui tindakan administrasi yang tidak sah.

Relasi antara Sekda dengan kepala daerah merupakan relasi atasan-bawahan dalam hierarki birokrasi yang dalam batas tertentu memberikan kepada kepala daerah kewenangan untuk menilai dan membina kinerja Sekda. Namun relasi tersebut tidak bersifat absolut. Kepala daerah tetap terikat pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur penilaian kinerja dan tidak dapat menggunakan posisi superiornya untuk mengambil tindakan administrasi kepegawaian yang menyimpang dari prosedur dan prinsip sistem merit.

Potensi intervensi politik dalam pengelolaan jabatan Sekda merupakan tantangan nyata yang dihadapi sistem kepegawaian ASN di Indonesia. Sebagai jabatan yang bersinggungan langsung dengan kepala daerah yang merupakan pejabat politik, Sekda rentan terhadap tekanan-tekanan politis yang dapat memengaruhi objektivitas penilaian kinerjanya. Sistem merit sejatinya dirancang sebagai pelindung ASN dari intervensi politik tersebut, tetapi efektivitasnya sangat bergantung pada penegakan hukum yang konsisten, termasuk melalui jalur peradilan administrasi.

Putusan PTUN Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM secara substantif mencerminkan upaya pengadilan dalam memberikan perlindungan hukum kepada hak jabatan Sekretaris Daerah yang terancam oleh tindakan penilaian kinerja yang tidak prosedural dan tidak objektif. Analisis terhadap putusan ini perlu dilakukan dari perspektif pemulihan hak, kepastian hukum, perlindungan sistem merit, dan efektivitas putusan.

Pertama, dari aspek pemulihan hak jabatan, putusan PTUN yang menyatakan tindakan Bupati tidak sah dan memerintahkan perbaikan penilaian kinerja pada dasarnya memberikan mekanisme pemulihan bagi Sekretaris Daerah. Pemulihan hak jabatan ini penting tidak hanya dalam dimensi individual bagi Sekda yang bersangkutan, tetapi juga dalam dimensi institusional karena mengkonfirmasi bahwa kedudukan Sekda tidak dapat digoyahkan oleh penilaian kinerja yang cacat hukum.

Kedua, dari aspek kepastian hukum, putusan ini memberikan penegasan bahwa prosedur penilaian kinerja bukan sekadar formalitas yang dapat diabaikan, melainkan merupakan syarat keabsahan tindakan administrasi kepegawaian. Kepastian hukum ini penting tidak hanya bagi Sekda yang berperkara, tetapi juga bagi seluruh ASN dan PPK lainnya agar memahami bahwa setiap penyimpangan dari prosedur yang telah ditetapkan dapat berujung pada pembatalan tindakan administrasi yang diambil.

Ketiga, dari aspek perlindungan sistem merit, putusan ini secara tidak langsung memperkuat pilar-pilar sistem merit dalam manajemen ASN. Dengan menegaskan bahwa penilaian kinerja harus mengikuti prosedur yang benar dan didasarkan pada data yang objektif, putusan ini memberikan peringatan yang tegas kepada para PPK bahwa instrumentalisasi penilaian kinerja untuk tujuan non-merit tidak akan dibiarkan oleh sistem hukum.

Keempat, dari aspek efektivitas putusan PTUN, perlu diakui bahwa putusan pengadilan administrasi di Indonesia masih menghadapi tantangan dalam hal kepatuhan dan pelaksanaan. Meskipun putusan PTUN memiliki kekuatan hukum mengikat, pelaksanaannya sangat bergantung pada itikad baik pejabat yang dikalahkan untuk mematuhi putusan. Apabila putusan tidak dilaksanakan, terdapat mekanisme sanksi administratif dan pidana bagi pejabat yang tidak mematuhi putusan pengadilan, namun mekanisme ini belum sepenuhnya efektif dalam praktik.

Putusan PTUN Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM memiliki implikasi yang melampaui batas perkara individual dan berpotensi memberikan dampak yang lebih luas terhadap sistem kepegawaian ASN secara nasional.

Pertama, putusan ini memberikan kontribusi positif terhadap penguatan objektivitas penilaian kinerja ASN. Dengan menegaskan bahwa penilaian 'Sangat Kurang' yang tidak didasarkan pada prosedur yang benar dan data yang objektif adalah tidak sah, putusan ini mendorong para PPK untuk lebih berhati-hati dan cermat dalam melaksanakan penilaian kinerja. Standar objektivitas yang ditegaskan dalam putusan ini dapat menjadi referensi bagi para pejabat pembina kepegawaian dalam melaksanakan fungsinya secara bertanggung jawab.

Kedua, putusan ini memberikan pembatasan yang lebih jelas terhadap kewenangan kepala daerah selaku PPK dalam bidang kepegawaian. Kepala daerah, meskipun memiliki kewenangan yang luas dalam pengelolaan ASN di daerahnya, tetap terikat pada ketentuan prosedural dan substantif yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Putusan ini menegaskan bahwa kewenangan kepala daerah bukanlah kewenangan yang bebas dari pengawasan hukum.

Ketiga, putusan ini memberikan penguatan terhadap perlindungan pejabat ASN dari tindakan kepegawaian yang sewenang-wenang. Hal ini penting dalam konteks penegakan prinsip-prinsip *good governance* dan reformasi birokrasi yang menghendaki profesionalitas dan independensi ASN dari tekanan-tekanan politis. Apabila ASN, khususnya pejabat pimpinan

tinggi, dilindungi secara hukum dari tindakan sewenang-wenang, maka mereka dapat menjalankan tugasnya secara profesional dan berorientasi pada kepentingan publik tanpa rasa takut terhadap pembalasan dari pejabat politik yang tidak puas.

Keempat, putusan ini memberikan preseden yurisprudensi yang penting dalam bidang hukum kepegawaian ASN. Sebagai salah satu bidang hukum yang masih terus berkembang, hukum kepegawaian ASN memerlukan kontribusi yurisprudensi dari peradilan administrasi untuk mengisi celah-celah pengaturan dan memberikan pedoman bagi penerapan norma-norma hukum dalam situasi konkret yang semakin beragam.

Temuan penelitian ini memperkuat pandangan bahwa legalitas tindakan pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh kewenangan pejabat yang bertindak, tetapi juga oleh kepatuhan terhadap prosedur dan penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Hasil penelitian ini sejalan dengan pemikiran Azhar (2015) yang menempatkan AUPB sebagai standar normatif untuk menilai keabsahan tindakan administrasi pemerintahan, serta sejalan dengan Susanto (2020) yang menegaskan bahwa kewenangan pemerintahan selalu dibatasi oleh aspek materi, wilayah, dan prosedur. Di sisi lain, penelitian ini memperluas temuan Yuditomo (2016) dan Fadli (2023). Apabila penelitian terdahulu lebih berfokus pada legalitas keputusan tata usaha negara dan kewenangan PTUN dalam mengadili tindakan pemerintahan, penelitian ini menunjukkan bahwa penilaian kinerja ASN melalui sistem E-Kinerja juga merupakan tindakan pemerintahan yang dapat diuji berdasarkan AUPB apabila menimbulkan akibat hukum terhadap hak jabatan ASN. Temuan ini sekaligus memperlihatkan bahwa penerapan sistem merit tidak dapat dipisahkan dari mekanisme pengawasan yudisial melalui PTUN, sehingga perlindungan hukum terhadap ASN tidak hanya bergantung pada pengaturan administratif, tetapi juga pada konsistensi peradilan administrasi dalam menguji penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pembina kepegawaian.

Temuan tersebut memberikan kontribusi konseptual bagi pengembangan hukum administrasi negara dengan memperkuat hubungan antara teori kewenangan, sistem merit, dan AUPB dalam pengujian tindakan pemerintahan di bidang kepegawaian. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah, Badan Kepegawaian Negara, serta pejabat pembina kepegawaian untuk memastikan bahwa penilaian kinerja ASN dilaksanakan secara objektif, transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan guna mencegah terjadinya tindakan administratif yang sewenang-wenang.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena hanya berfokus pada analisis normatif terhadap satu putusan PTUN sehingga belum memberikan gambaran mengenai konsistensi penerapan pertimbangan hukum pada perkara sejenis di berbagai daerah maupun implementasi putusan dalam praktik administrasi pemerintahan.

Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan studi komparatif terhadap berbagai putusan PTUN mengenai sengketa penilaian kinerja ASN, mengkaji efektivitas pelaksanaan putusan pengadilan dalam pengelolaan kepegawaian, atau mengombinasikan pendekatan normatif dan empiris agar diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai perlindungan hukum aparatur sipil negara dalam sistem merit.

KESIMPULAN

Tindakan Bupati dalam melakukan penilaian kinerja terhadap Sekretaris Daerah belum memenuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), baik secara prosedural maupun substantif. Penilaian dilakukan tanpa mekanisme *monitoring*, dialog kinerja, pembinaan, serta dokumen penilaian yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga bertentangan dengan asas kecermatan, kepastian hukum, keterbukaan, dan prinsip tidak menyalahgunakan kewenangan. Sementara itu, Putusan PTUN Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM pada dasarnya telah memberikan perlindungan hukum terhadap ASN dari tindakan kepegawaian yang sewenang-wenang, meskipun pertimbangan hukumnya masih belum sepenuhnya komprehensif, khususnya terkait status hukum dokumen penilaian yang tidak ditandatangani dan hubungan antara capaian kinerja organisasi dengan penilaian individu pejabat pimpinan tinggi. Oleh karena itu, pemerintah perlu memperjelas regulasi mengenai akibat hukum pelanggaran prosedur penilaian kinerja ASN serta memperkuat pengawasan sistem merit melalui lembaga yang berwenang. Kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian juga harus melaksanakan penilaian kinerja secara objektif, transparan, dan sesuai prosedur hukum yang berlaku.

Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum administrasi negara dengan memperkuat pemahaman mengenai keterkaitan antara Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), sistem merit, dan perlindungan hukum ASN dalam sengketa penilaian kinerja. Secara praktis, temuan penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi pejabat pembina kepegawaian dalam mewujudkan penilaian kinerja ASN yang objektif, transparan, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penelitian

selanjutnya disarankan untuk mengkaji putusan PTUN mengenai sengketa penilaian kinerja ASN secara komparatif di berbagai daerah atau menggunakan pendekatan empiris guna memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai efektivitas perlindungan hukum ASN dalam sistem merit.

DAFTAR PUSTAKA

Abikusna, R. A. (2019). Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *SOSFILKOM: Jurnal Sosial, Filsafat dan Komunikasi, 13*(1), 1–15. https://garuda.kemdiktisaintek.go.id/documents/detail/1929048

Arif, M. F. (2023). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara, 6*(II), 55–62. https://ejournal.an-nadwah.ac.id/index.php/Siyasah/article/view/583

Artha, W. R. (2014). *Hukum Perjanjian*. Graha Ilmu.

Azhar, M. (2015). Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara. *Notarius, 8*(2), 274–286. https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/view/10260

Chairiah, A., S, A., Nugroho, A., & Suhariyanto, A. (2020). Implementasi Sistem Merit pada Aparatur Sipil Negara di Indonesia: The implementation of merit-based system on state civil apparatus in Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator, 16*(3), 383–400. https://doi.org/10.24258/jba.v16i3.704

Daryanto, A. (2007). Merit System dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil. *Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS, 1*(2).

Fadli, F. (2023). *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menguji Sikap Diam Pejabat Pemerintahan* [Tesis, Universitas Hasanuddin]. https://repository.unhas.ac.id/id/eprint/37402/

Harmaini, H., Antoni, E., & Agustina, R. (2024). Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan. *Adagium: Jurnal Ilmiah Hukum, 2*(2), 108–120. https://doi.org/10.70308/adagium.v2i2.44

Hartati, W., Wijaya, S. A., & Bahri, S. Y. (2024). Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Administrasi Negara terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang Dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. *Parlementer: Jurnal Studi Hukum dan Administrasi Publik, 1*(4), 193–200. https://doi.org/10.62383/parlementer.v1i4.368

Juhartono, J., Ardiansah, A., & Kardaryanto, B. (2025). Netralitas ASN dalam Pemilu: Perspektif Sosiologis di Kabupaten Siak. *Nusantara; Journal for Southeast Asian Islamic Studies, 21*(2), 126–137. https://doi.org/10.24014/nusantara.v21i2.37671

Kartina, R., & Krustiyani, A. (2023). *Kepegawaian dalam Pemerintah di Indonesia*. Damera Press.

Manan, B., & Magnar, K. (2017). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*. Alumni.

Manumpahi, R. G. (2025). Asas Keterbukaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik. *LEX CRIMEN, 13*(4). https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/64109

Maulana, M. I. (2021). Seleksi Merit Sistem PNS Pratama Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Provinsi. *Jurnal Sosial Teknologi, 1*(9), 1003–1020. https://doi.org/10.59188/jurnalsostech.v1i9.200

Mujiburohman, D. A. (2022). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. STPN Press.

Muksalmina, M., Thani, S., Yustisi, N., & Tasyukur, T. (2025). Reformasi Hukum Administrasi Negara dalam Mewujudkan Good Governance dan Kepastian Hukum di Indonesia. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum, 5*(2), 164–174. https://jurnal.locusmedia.id/index.php/jkih/article/view/531

Naibaho, D. S., Lena, E. F. M., & Maulana, J. (2025). Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. *Kybernology: Journal of Government Studies, 5*(1), 96–112. https://journal.unismuh.ac.id/index.php/kybernology/article/view/18578

Putusan Nomor 34/G/TF/2024/PTUN.BJM. (2024).

Rahim, A., Aulia, S., Susanti, S., Arifin, M., & Riyadi, S. (2023). Relevansi Asas Kepastian Hukum dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara Indonesia. *JIIP - Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan, 6*(8), 5806–5811. https://doi.org/10.54371/jiip.v6i8.2575

Saputra, O., & Heliyani. (2024). Analisis Implementasi Sistem Penilaian Kinerja Pegawai pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia. *Jurnal Ekobistek, 13*(3), 120–128. https://doi.org/10.35134/ekobistek.v13i3.808

Sinamo, N. (2010). *Hukum Administrasi Negara*. Jala Permata Aksara.

Sitania, S. B., Salmon, H., & Bakarbessy, A. D. (2023). Kedudukan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah. *PAMALI: Pattimura Magister Law Review, 3*(1), 50–64. https://doi.org/10.47268/pamali.v3i1.1200

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. RajaGrafindo Persada.

Sumarto, M. (2017). Welfare regime change in developing countries: Evidence from Indonesia. *Social Policy & Administration, 51*(6), 940–959. https://doi.org/10.1111/spol.12340

Sunggono, B. (2003). *Metode Penelitian Hukum*. RajaGrafindo Persada.

Suryanto, A., Suzana, R., & Sudrajat, A. (2021). *Antologi Pengembangan Kompetensi ASN: Teori, Kebijakan, dan Praktik*. Asosiasi Profesi Widyaiswara Indonesia.

Susanto, S. N. (2020). Metode Perolehan dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan. *Administrative Law and Governance Journal, 3*(3), 430–441. https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/9530

Yuditomo, A. (2016). *Analisis Yuridis Putusan PTUN Yogyakarta tentang Sengketa Kepegawaian (Studi Komparasi Perkara No. 10/G/2010/PTUN-YK dalam Perkara Mutasi Guru dengan Perkara No. 06/G/2013/PTUN-YK dalam Perkara Ralat SK Menteri Kehutanan)* [Tesis, Universitas Islam Indonesia]. https://dspace.uii.ac.id/handle/123456789/8780

Zulfikar, G. A., Prasetyo, R. E., & Alamsyah, T. (2026). Pengawasan Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Pasal 26 Ayat (2) Huruf D Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Perpektif Siyasah Dusturiyah. *GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan, 13*(4), 60–68. https://governance.lkispol.or.id/index.php/description/article/view/782