

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar hukum dan untuk mewujudkan kehidupan tata negara yang adil bagi seluruh warga masyarakat Indonesia yang kedudukan, hak, serta kewajiban-kewajibannya diatur dan dijamin oleh Undang-Undang. Negara Indonesia sebagai negara hukum mengatur hubungan-hubungan yang sering terjadi dalam kehidupan bernegara yang berkaitan dengan kepentingan umum, kepentingan perseorangan, dan kepentingan masyarakat demi mencapai tujuan dari Negara Indonesia yang terdapat pada pembukaan (*preamble*) UUD 1945 yaitu untuk mencapai keadilan sejahtera bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara hukum menghendaki agar setiap tindakan penguasa haruslah berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Tujuannya adalah agar hak asasi manusia dapat dilindungi dari tindakan sewenang-wenang para penguasa.

Dalam usahanya untuk mencapai keadilan sejahtera dan mewujudkan kehidupan bernegara yang adil, aman, dan tertib bagi seluruh rakyat Indonesia, negara Indonesia harus memiliki pemerintahan yang melalui aparaturnya berperan positif untuk mengatur tata kehidupan di dalam negara dan masyarakat yang

semuanya diatur oleh Tata Usaha Negara (TUN). Tata Usaha Negara berfungsi sebagai alat untuk melaksanakan Hukum Administrasi Negara yang efisien dan efektif dalam melaksanakan tugasnya sebagai aparatur Tata Usaha Negara di negara Indonesia. Negara Republik Indonesia melalui pemerintahannya perlu mempersiapkan langkah-langkah untuk bertindak jika terjadi perselisihan atau sengketa di dalam atau di luar lembaga pemerintahan. Perselisihan atau sengketa yang dimaksud dapat berupa perselisihan atau sengketa antara lembaga-lembaga negara dengan masyarakat atau sengketa antara pegawai dalam suatu lembaga negara. Pengadilan sebagai suatu lembaga hukum bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Badan peradilan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara tersebut disebut dengan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dimulai sejak diundangkannya UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang penerapannya terdapat pada Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 1991. Hukum acara yang dipergunakan pada Peradilan Tata Usaha Negara ialah Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara yang bersumber dari Hukum Acara Perdata. Menurut Wirjono Prodjodikoro, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan di muka Pengadilan dan cara bagaimana Pengadilan itu harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan Hukum Tata Usaha Negara. Adakalanya aparat pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, membuat keputusan yang melampaui batas kewenangannya (*detournement de pouvior*) atau ada

kekeliruan dalam menerapkan peraturan hukumnya saat menyelesaikan suatu masalah tertentu yang konkret (*abus de droit*), sehingga akibatnya ada masyarakat yang dirugikan oleh keputusannya itu. Maka Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi sebagai badan tempat masyarakat mencari keadilan.<sup>1</sup>

Tata Usaha Negara ialah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan (kegiatan yang bersifat eksekutif) baik di pusat maupun di daerah.<sup>2</sup> Dalam melaksanakan tugasnya badan atau pejabat tata usaha negara tidak serta merta berhasil melaksanakan tugasnya. Terkadang timbul sengketa yang ditimbulkan akibat adanya suatu keputusan tata usaha negara yang bisa menimbulkan ketidakpuasan. Sengketa disini bisa terjadi antara badan atau pejabat tersebut dengan masyarakat umum maupun antara badan atau pejabat dengan sesama anggota dari badan dan pejabat tata usaha negara itu sendiri. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara yang dianggap melanggar hak

---

<sup>1</sup> Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 109

<sup>2</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), hlm. 27

orang atau badan hukum perdata tersebut.<sup>3</sup> Dari pengertian tersebut, dapat dilihat objek dari sengketa tata usaha negara ialah adanya suatu keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh lembaga tata usaha negara atau pemerintah atau keputusan dari aparat pada lembaga tata usaha atau pemerintah tersebut. Penyelesaian sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara merupakan wewenang yudikatif dari Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>4</sup> Wewenang atau kekuasaan yudikatif adalah kewenangan atau kekuasaan untuk mengawasi pelaksanaan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Sedangkan pengertian dari keputusan tata usaha negara menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam pasal 1 angka 9, adalah suatu penetapan tertulis, yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Berdasarkan beberapa definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dapat digugat dihadapan peradilan tata usaha negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara dan sengketa yang dapat diadili oleh peradilan tata usaha negara adalah sengketa mengenai sah atau tidaknya suatu keputusan tata usaha negara, bukan sengketa mengenai kepentingan hak. Untuk perselisihan mengenai kepentingan hak

---

<sup>3</sup> C.S.T Kansil, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : PT. Pradnya Paramitha), hlm. 2

<sup>4</sup> Bachsan Musatafa, *Op. Cit.*

ada lembaga peradilan tersendiri yaitu peradilan umum, peradilan hubungan industrial, dll. Keputusan tata usaha negara yang menyebabkan adanya sengketa di bidang kepegawaian juga merupakan bagian dari sengketa tata usaha negara. Seperti yang telah dikemukakan penulis diatas, sengketa tata usaha negara bukan hanya antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan masyarakat tetapi juga antar aparat dalam badan tata usaha negara atau antar pejabat tata usaha negara. Perlu diketahui juga bahwa objek dari sengketa kepegawaian dalam Tata Usaha Negara adalah sengketa antara Pegawai Negeri Sipil. Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dalam pasal 35 dengan tegas menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa dibidang kepegawaian dilakukan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Sengketa kepegawaian juga diatur dalam pasal 15 ayat 2 dan 24 Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 1980. Untuk penyelesaian sengketa dibidang kepegawaian, pengadilan tata usaha negara tidak serta merta bisa langsung memutuskan tentang sengketa tersebut. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara jika seluruh upaya administratif telah diselesaikan. Upaya administratif yang dimaksud dalam hal ini ialah prosedur yang dapat diambil orang atau badan hukum perdata bila tidak merasa puas terhadap adanya suatu keputusan tata usaha negara yang dirasa memberatkan orang atau badan hukum perdata tersebut. Upaya administratif tersebut terdiri dari keberatan dan banding administratif. Penjelasan tentang keberatan administratif dan banding administratif akan dijelaskan pada bab berikutnya dari skripsi ini. Sengketa-sengketa tata usaha negara yang harus

diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif berdasarkan pasal 48 UU No. 9 tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka badan peradilan tingkat pertama bukanlah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) melainkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Walaupun Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai peradilan tingkat pertama dalam sengketa tata usaha negara yang didahului adanya suatu upaya administratif, tetapi terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut tidak dapat diteruskan dengan upaya hukum banding bila para pihak yang bersengketa belum merasa puas. Bila para pihak merasa belum puas terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut dapat mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung.

Tidak dapat dipungkiri lagi, bahwa sepanjang sejarah, kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil adalah sangat penting dan menentukan. Pegawai Negeri Sipil adalah aparatur pelaksana pemerintah dalam mencapai tujuan nasional yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945, menyelenggarakan pemerintahan, dan melaksanakan pembangunan. Sebagai anggota Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), maka Pegawai Negeri Sipil harus senantiasa meningkatkan mutu dan keterampilan sehingga dapat menjadi aparatur negara yang bermoral tinggi, berwibawa, berkemampuan tinggi, bermanfaat, berhasilguna, dan berdayaguna. Sebagai unsur aparatur negara dan abdi masyarakat, sebagai pelopor serta pejuang, mewajibkan Pegawai Negeri Sipil untuk bersikap terpuji di dalam segala tingkah laku, menghindarkan diri dari pelanggaran peraturan perundang-undangan yang

berlaku.<sup>5</sup> Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS), memberikan pembinaan kepada PNS yang diarahkan untuk menjamin terselenggaranya tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Seiring dengan semakin berkembangnya jaman, Pemerintah kemudian mengeluarkan peraturan perundang-undangan sebagai aturan tambahan dari UU Kepegawaian yang baru. Peraturan tersebut yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 59 tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pengaturan tentang Pegawai Negeri Sipil dalam PP tersebut tidak jauh berbeda dengan yang sebelumnya. Hanya ada sedikit penambahan dan perubahan saja dalam PP yang baru. Demikian juga sebaliknya, apabila PNS di dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya melakukan pelanggaran atau mengeluarkan suatu keputusan tata usaha negara yang dianggap merugikan dapat dijatuhi hukuman atau sanksi. Hukuman atau sanksi dalam hal ini ialah hukuman atau sanksi berdasarkan hukum perdata, bukan sanksi pidana. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana, tidak termasuk dalam pengertian keputusan tata usaha negara dalam Undang-undang ini.<sup>6</sup> Dalam sengketa tata usaha negara, karena yang merupakan objek dari sengketa adalah adanya suatu keputusan tata usaha negara, maka bila

---

<sup>5</sup> Soegeng Prijodarmanto, *Duri dan Mutiara dalam Kehidupan Perkawinan PNS*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1992), hlm. 7

<sup>6</sup> Indonesia, *Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No.5 Tahun 1986, LN No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380, pasal 2 huruf d

sudah diputuskan oleh peradilan tata usaha negara maka hukuman atau sanksinya adalah pengeluaran suatu keputusan tata usaha negara yang baru dari badan atau pejabat tata usaha negara sebagai tergugat yang bisa tidak menimbulkan kerugian bagi penggugat. Sengketa kepegawaian timbul akibat dari penjatuhan hukuman yang menimbulkan ketidakpuasan pada PNS yang bersangkutan. Sengketa di bidang kepegawaian memiliki karakteristik penyelesaian sendiri yang berbeda dengan penyelesaian sengketa tata usaha negara pada umumnya. Untuk itu dalam skripsi ini, penulis tertarik untuk membahasnya lebih lanjut pada bab-bab selanjutnya. Dalam skripsi ini, penulis juga akan menyertakan putusan pengadilan tata usaha negara sebagai bahan pembelajaran untuk mengetahui apa sebenarnya karakteristik penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian sebagai salah satu sengketa tata usaha negara.

## **B. Alasan Pemilihan Judul**

Melihat latar belakang masalah yang telah dikemukakan oleh penulis sebelumnya diatas, maka penulis memilih judul :

*“Analisa Yuridis Terhadap Sengketa Tata Usaha Negara Di Bidang Kepegawaian Ditinjau Dari Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (Studi kasus : Putusan Nomor 174/G/2006/PTTUN Jakarta)”*

Alasan penulis dalam memilih judul ini dikarenakan judul ini sangat menarik perhatian. Hal ini disebabkan adanya karakteristik tersendiri dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara di bidang kepegawaian yang berbeda dengan



penyelesaian sengketa tata usaha negara pada umumnya yaitu yang dalam hal ini adalah sengketa tata usaha negara antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan masyarakat umum. Sengketa-sengketa dibidang kepegawaian tidak ditangani langsung oleh suatu Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), namun terlebih dahulu harus diselesaikan melalui suatu proses yang mirip dengan suatu proses peradilan, yang dilakukan oleh suatu tim atau oleh seseorang pejabat di lingkungan pemerintahan. Proses tersebut di dalam ilmu hukum disebut peradilan semu (*quasi rechtspraak*). Peradilan semu inilah yang disebut dengan upaya administratif yang akan dibahas penulis nantinya pada bab tersendiri dalam penulisan ini.

### **C. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka pokok permasalahan yang akan dibahas pada skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah karakteristik sengketa tata usaha negara di bidang kepegawaian ?
2. Bagaimana prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara dalam bidang kepegawaian ?

### **D. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka penulis berpandangan sangatlah diperlukan suatu batasan terhadap lingkup skripsi ini, dengan harapan agar batasan tersebut dapat memberikan arahan yang jelas terhadap pembahasan permasalahan utamanya dan menjaga agar arah pembahasan tersebut

tidak keluar dari judulnya. Untuk mengetahui permasalahan yang terjadi dalam sengketa tata usaha negara dibidang kepegawaian maka penulis membatasi permasalahan tersebut hanya pada karakteristik penyelesaian sengketa tata usaha Negara di bidang kepegawaian dan prosedur penyelesaian sengketa tata usaha Negara.

### **E. Maksud Dan Tujuan**

Maksud dari penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum yang telah ditentukan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonusa Esa Unggul. Selain itu adapun tujuan dasar penulisan skripsi ini terdiri dari tujuan subjektif dan tunjuan objektif. Tujuan penelitian atau penulisan skripsi pada hakikatnya mengungkapkan apa yang hendak dicapai oleh peneliti atau penulis.<sup>7</sup> Selain itu, arah penelitian juga ditentukan oleh tujuan penelitian<sup>8</sup> dan harus dinyatakan dengan jelas dan ringkas.<sup>9</sup> Penjabaran mengenai tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

#### **1. Tujuan Subjektif**

Untuk memberikan masukan, saran-saran dan pertimbangan kepada aparat hukum terkait dalam melakukan langkah-langkah yang terbaik dalam penyelesaian

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-PRESS, 2005), hlm. 18

<sup>8</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 89

<sup>9</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 109

sengketa tata usaha negara dengan mempertegas aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan Tata Usaha Negara.

## 2. Tujuan Objektif

- a. Untuk mengetahui dan mengkaji apa saja karakteristik dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara di bidang kepegawaian.
- b. Untuk mengetahui dan mengkaji prosedur penyelesaian sengketa tata usaha negara berdasarkan hukum acara peradilan tata usaha negara.

## **F. Manfaat Penulisan**

Manfaat atau kegunaan praktis serta akademis dari penulisan ini ialah mengharapkan dengan adanya penulisan ini dapat memperkaya ilmu pengetahuan bagi rekan-rekan mahasiswa/i tentang hukum acara peradilan tata usaha negara dan juga untuk informasi tambahan bagi rekan-rekan mahasiswa/i yang ingin menulis skripsi mengenai Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara atau Hukum Administrasi Negara.

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah cara yang digunakan oleh penulis dalam rangka mencari tahu jawaban dari permasalahan yang ada dalam skripsi ini.

### 1. Jenis Penelitian dan Metode Penulisan

Adapun jenis penelitian yang digunakan penulis dalam skripsi ini adalah jenis penelitian hukum. Penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang

didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa putusan pengadilan tentang sengketa tata usaha negara dibidang kepegawaian, sehingga penelitian ini bersifat yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan serta doktrin (ajaran).<sup>10</sup> Sedangkan untuk metode penulisan skripsi ini , penulis menggunakan metode deskriptif yaitu penjabaran atau pemaparan analisa atas subjek dan objek dari penelitian. Dalam skripsi ini penulis akan menganalisa tentang sengketa kepegawaian dan bagaimana penerapannya berdasarkan analisa putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor 176/G/2006/PTTUN Jakarta (sengketa kepegawaian antara Ambrosius WB melawan Badan Pertimbangan Kepegawaian)

## 2. Metode Pengumpulan Data

Alat pengumpulan bahan atau materi data yang akan dipergunakan dalam penulisan skripsi ini merupakan sumber data yang diperoleh dari :

---

<sup>10</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 34

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat<sup>11</sup> seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Putusan pengadilan, dan lain-lain.

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer<sup>12</sup> yang membahas masalah yang berhubungan dengan judul skripsi yang diambil dari laporan-laporan hukum, penjelasan Undang-Undang, dan lain-lain.

c. Bahan Hukum Tertier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder<sup>13</sup> seperti kamus, ensiklopedia, skripsi, disertasi, dan lain-lain.

## H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini merumuskan beberapa bab yang bertujuan untuk memperoleh gambaran umum secara keseluruhan pembahasan

---

<sup>11</sup> Soerdjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : suatu tinjauan singkat*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 12

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> *Ibid*

penulisan “Tinjauan Terhadap Sengketa Tata Usaha Negara Di Bidang Kepegawaian Dalam Ranah Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Studi kasus : Putusan Perkara Nomor 14/G/1997/PTUN - PDG)” yang terdiri dari :

**BAB I : Pendahuluan**

Pada bab ini penulis menguraikan tentang latar belakang permasalahan, alasan pemilihan judul, identifikasi masalah, pembatasan masalah, maksud dan tujuan penulisan skripsi, kegunaan penulisan, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan skripsi ini.

**BAB II : Tinjauan Umum Tentang Hukum Kepegawaian**

Pada bab ini penulis akan membahas secara rinci mengenai Hukum Kepegawaian, pengertian Pegawai Negeri, hak dan kewajibannya, penegakan disiplin Pegawai Negeri, serta tugas, fungsi dan peranan Pegawai Negeri Sipil.

**BAB III : Prosedur Dan Karakteristik Penyelesaian Sengketa Kepegawaian**

Pada bab ini penulis akan menguraikan secara umum tentang keputusan tata usaha negara, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, upaya administratif, dan bagaimana prosedur serta karakteristik penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif.

**BAB IV : Analisa Putusan Perkara**

Pada bab ini penulis akan menganalisa putusan pengadilan untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang telah dikemukakan pada skripsi ini.

**BAB V : Penutup**

Pada bab ini penulis akan memberikan kesimpulan dari penulisan skripsi ini tentang pembahasan dan analisa data-data yang ada serta memberikan saran-saran yang membangun.

**DAFTAR PUSTAKA****LAMPIRAN**