

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia adalah Negara hukum dimana Pancasila sebagai falsafah atau pandangan hidup dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar negaranya. Sehingga warga masyarakat dijamin kedudukannya dalam hukum. Peran serta pemerintah secara positif aktif dalam kehidupan bermasyarakat diperlukan dalam mencapai usaha untuk mencapai keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat serta hak dan kewajiban asasi warga masyarakat<sup>1</sup>. Menyadari peranan pemerintah yang semakin dominan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, maka pemerintah perlu mempersiapkan langkah-langkah untuk menghadapi kemungkinan timbulnya perbenturan kepentingan, perselisihan atau sengketa antara badan atau pejabat tata usaha Negara dengan warga masyarakat.

Dari segi hukum, untuk menyelesaikan sengketa tersebut diperlukan pembentukan suatu peradilan tata usaha Negara, sehingga dikeluarkanlah Undang-Undang nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok

---

<sup>1</sup> H. Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cet. 9, (Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 11

kekuasaan kehakiman. Undang-undang ini merupakan landasan awal terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ini tercermin dari adanya suatu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis –Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menyatakan secara tegas perlu pembentukan suatu lembaga peradilan baru di Indonesia yaitu peradilan tata usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan dengan maksud untuk menyelesaikan segala sengketa yang ada dan timbul antara pemerintah dengan warga masyarakat, akibat adanya perbuatan pemerintah yang dianggap telah melanggar hak-hak warga masyarakat. Dengan demikian, tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu, dan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan atas kepentingan bersama setiap individu yang hidup dalam masyarakat. Tujuan tersebut kemudian ditampung dalam penjelasan umum angka (1) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara .

Dasar konstitusional pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara ini adalah ada pada pasal 24 Undang-Undang Dasar 1954 yang berbunyi:

1. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.
2. Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Undang-undang nomor 4 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman adalah sebagai pelaksana dari pasal 24 undang-undang dasar 1945 tersebut. Dalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2009 tersebut dikenal adanya 4 macam lingkungan peradilan yang ada di Indonesia yaitu :

1. Peradilan umum
2. Peradilan agama
3. Peradilan militer
4. Peradilan tata usaha Negara

Masing-masing lingkungan peradilan ini berwenang mengadili yang meliputi badan-badan peradilan tingkat 1 dan tingkat 2 yang semuanya bermuara ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Kesemuanya menjalankan fungsi masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 disebutkan pengadilan tata usaha Negara dan pengadilan tinggi tata usaha Negara di lingkungan peradilan tata usaha Negara .

Pengertian sengketa tata usaha Negara berdasarkan pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yaitu :

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

Pengertian keputusan tata usaha Negara berdasarkan kepada Pasal

1 Angka 7 Undang-Undang 51 Tahun 2009, yaitu :

“Keputusan tata usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Rumusan pasal 1 angka 3 mengandung elemen-elemen utama sebagai berikut :

1. Penetapan tertulis;
2. (oleh) badan atau pejabat tata usaha Negara;
3. Tindakan hukum tata usaha Negara;
4. Konkret,
5. individual;
6. Final
7. Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Tujuan pembentukan peradilan tata usaha Negara adalah :

1. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber pada hak individu
2. Memberikan perlindungan hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Dalam putusan peradilan tata usaha Negara hakim harus melihat bahwa pengadilan dalam mengambil suatu putusan harus mewujudkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Mengingat bahwa asas-asas umum

pemerintahan yang baik merupakan nilai-nilai etika yang hidup dan berkembang dalam pergaulan suatu masyarakat (*living law*). Sebagai dasar atau pedoman bagi pejabat administrasi Negara dalam menjalankan tugasnya, sekaligus sebagai alat uji yang digunakan hakim administrasi Negara untuk menilai tindakan dari administrasi Negara. Hakim dalam mengambil suatu putusan harus didasarkan kepada asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik ke dalam 5 (lima) macam asas yang ada dalam pasal 53 huruf b, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yakni:

1. asas kepastian hukum
2. asas keterbukaan
3. asas proporsional
4. asas akuntabilitas
5. asas tertib penyelenggaraan Negara
6. asas profesionalisme

Suatu tindakan pada umumnya dapat hilang sifatnya sebagai melawan hukum bukan hanya berdasarkan kepada suatu ketentuan dalam perundang-undangan, melainkan juga berdasarkan asas-asas keadilan atau asas-asas hukum yang tidak tertulis dan bersifat umum. Sama halnya dengan bidang pemerintahan maka dapatlah dikatakan bahwa dengan keputusan ini telah terpenuhi asas-asas pemerintahan yang baik, atau juga dapat disebut sebagai telah memenuhi asas-asas umum peradilan yang baik.

Maka dari itu dapat dikatakan bahwa yang dapat dijadikan objek gugatan peradilan tata usaha Negara hanya berupa keputusan tata usaha Negara yang

dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara. Pengertian keputusan tata usaha Negara adalah 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 konkret, individual dan final yang menimbulkan hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 memberikan kewenangan kepada badan-badan lain di luar pengadilan yang ada di lingkungan peradilan tata usaha Negara untuk mengadili sengketa tata usaha Negara tertentu seperti dalam pasal 48, yaitu:

1. Dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administrative sengketa tata usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administrasi yang tersedia
2. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), jika seluruhnya upaya administrasi telah selesai.

Salah satu sengketa dengan objek sengketa surat keputusan adalah seperti dalam kasus antara PT.BNI sebagai tergugat (BUMN) melawan karyawannya yang diangkat dengan surat keputusan direksi. Kemudian PT.BNI (BUMN) disebut sebagai tergugat dan karyawan disebut sebagai penggugat. Penggugat menggugat dengan surat gugatan yang didaftarkan pada kepaniteraan PTUN Jakarta pada tanggal 2 Desember 2004 terhadap Keputusan Tata Usaha

Negara yang dikeluarkan tergugat nomor:KP/DIR/115/R perihal pemberhentian. Penggugat keberatan terhadap KTUN (obyek sengketa)dengan melayangkan surat tanggal 27 oktober 2004 perihal permohonan waktu menghadap direktur utama BNI (tergugat)yang dibalas oleh tergugat dengan surat nomor DIR/691 tanggal 21 nopember 2004 yang isinya menolak keberatan yang diajukan penggugat. Penggugat semula menjabat sebagai kepala kantor wilayah 10 DKI Jakarta, karena peristiwa “SKANDAL PEMALSUAN DAN/ATAU LC FIKTIF” di kantor BNI Kebayoran Baru Jakarta Selatan, dimutasikan sebagai staff utama divisi sumber daya manusia dengan surat tergugat nomorDIR/270/R tanggal 2 oktober 2003 perihal mutasi/perubahan posisi dan dalam peristiwa “SKANDAL” tersebut penggugat menjadi saksi dalam persidangan di pengadilan negeri Jakarta Selatan. Divisi sumber daya manusia PT.BNI mengirim surat no. SDM/11/997/R tanggal 24 februari 2004 perihal pemberitahuan keputusan direksi atas sanksi administrative kepada penggugat, yang isinya antara lain rapat direksi tanggal 16 pebruari 2004 memutuskan atas kasus-kasus penggugat dikenakan sanksi administrative berupa “PEMBERHENTIAN TANPA PREDIKAT”, namun direksi memberi kesempatan pada penggugat untuk mengajukan permohonan pengunduran diri dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak pemberitahuan tersebut. Berdasarkan surat direksi sumber daya manusia tersebut, penggugat setelah mempertimbangkan baik-baik karena keluarga mengajukan surat tanggal 1 Maret 2004 yang isinya penggugat mengajukan permohonan pengunduran

diri dari perusahaan tergugat(BUMN) sesuai keinginan dan rapat direksi. Surat tergugat tanggal 21 Nopember 2004 nomor:DIR/691 yang diterima penggugat tanggal 24 Nopember 2004 merupakan KTUN yang konkrit,individual,final dan merugikan kepentingan hukum penggugat secara materiil karena tergugat telah mengenakan sanksi terhadap penggugat tanpa melalui proses atau prosedur yang seharusnya ditempuh lebih dahulu, sehingga tergugat telah bertindak sewenang-wenang dan bertentangan dengan aturan anggaran dasar PT.BNI dan aturan-aturan di lingkungan PT.BNI dan Undang-Undang No.13tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan .

Menurut Penulis, karyawan BNI bukan PNS, dalam hal ini sejak adanya UU No.2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial maka pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang dalam sengketa kepegawaian.

Berdasarkan kasus di atas, untuk dapat mengetahui apakah putusan yang berada dalam lingkungan peradilan tata usaha Negara, putusan tinggi Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam mengeluarkan putusannya sudah sesuai dengan prosedur yang ada atau masih banyak penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan yang ada.Oleh karena itu dari hal-hal yang diuraikan di atas tersebut, maka penulisditarik untuk melakukan penelitian dalam skripsi ini dengan judul:”ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG TERHADAP SENGKETA TATA USAHA NEGARA TENTANG PEMBERHENTIAN PEGAWAI BNI 1946 AKIBAT SKANDAL



PEMALSUAN LC FIKTIF (STUDI KASUS PUTUSAN MARI NO.360/K/TUN/2005)”

## **B. Permasalahan**

Dalam penelitian ini akan ditemukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Keputusan Direksi PT. BNI tentang pemberhentian tanpa predikat tertanggal 16 Februari 2004 terhadap karyawan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksanya ?
2. Apakah pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Agung No. 5 tahun antara PT.BNI. dengankaryawansudah tepat dan benar ?

## **C. Tujuan penelitian**

Berdasarkan uraian tersebut, di bawah ini dikemukakan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, menggambarkan dan menganalisis mengenai Keputusan Direksi PT. BNI tentang pemberhentian tanpa predikat tertanggal 16 februari 2004 terhadap pegawai BNI apakah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksanya ?
2. Untuk mengetahui, menggambarkan dan menganalisis mengenai pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Agung No. DIR/691 tanggal

21 november 2004 dalam perkara antara karyawan dengan PT.BNI (BUMN) apakah sudah tepat dan benar ?

#### **D. Manfaat penelitian**

Manfaat penelitian dalam skripsi ini antara lain:

1. Manfaat teoritis

Dengan dibuatnya skripsi ini diharapkan dapat memberikan suatu sumbangan pikiran dalam mempelajari dan menganalisis suatu kasus-kasus yang berkaitan dengan sengketa dalam peradilan tata usaha Negara.

2. Manfaat praktis

Dengan dibuatnya skripsi ini diharapkan dapat memberikan informasi dan keterangan dalam menyelesaikan kasus-kasus yang berkaitan dengan pembuktian dalam peradilan tata usaha Negara.

#### **E. Kerangka Teoritis dan konsepsional**

1. Kerangka teoritis

Penelitian ini akan menggunakan beberapa konsep dan pengertian mengenai istilah dalam hukum peradilan tata usaha negara yang berkaitan langsung dengan obyek penelitian. Konsep yang berkaitan dengan sengketa tata usaha Negara adalah konsep mengenai sengketa kepegawaian menurut hukum peradilan tata usaha negara adalah perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat

pekerja/serikat buruh karena adanya perselisihan mengenai hak,perselisihan kepentingan,perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan.<sup>2</sup>

## 2. Kerangka Konsepsional

- Pengertian keputusan tata usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>3</sup>
- Pengertian tata usaha Negara adalah administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.<sup>4</sup>
- Sengketa tata usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>5</sup>
- Mahkamah agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar Negara republic Indonesia tahun 1945.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup>*Ibid*,hal 48

<sup>3</sup>Indonesia, *UndangUndang tentang Perubahan Kedua Atas UndangUndang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 51 Tahun 2009. LN. No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079.Pasal 1ayat (9).

<sup>4</sup> *ibid*,Pasal 1 ayat (7).

<sup>5</sup> *ibid*,Pasal 1 ayat (10).

<sup>6</sup> *ibid*, Pasal 1 ayat (3).

Penelitian ini akan menggunakan beberapa konsep dan pengertian mengenai istilah dalam hukum peradilan tata usaha negara yang berkaitan langsung dengan obyek penelitian. Konsep yang berkaitan dengan sengketa tata usaha Negara adalah konsep mengenai sengketakepegawaian menurut hukum peradilan tata usaha negara adalah perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh karena adanya perselisihan mengenai hak,perselisihankepentingan,perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan.

## **F. Metode penelitian**

Dalam rangka penelitian guna keperluan skripsi merupakan suatu karya ilmiah yang harus disusun secara tegas,jelas dan sistematis berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh.penelitian ini merupakan penelitian ilmiah yang mempelajari, membahas dan mengkaji beberapa gejala dengan cara melakukan analisis yang mendalam atas masalah yang timbul dari gejala-gejala tersebut.<sup>7</sup>

Dalam penelitian ini mencakup antara lain:

### 1. Tipe penelitian

Penelitian mengenai “ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG TERHADAP SENGKETA TATA USAHA

---

<sup>7</sup>*Ibid*,hal 53 huruf b

NEGARA TENTANG PEMBERHENTIAN PEGAWAI 1946 AKIBAT SKANDAL PEMALSUAN LC FIKTIF “ merupakan suatu penelitian yuridis normative, sebagai suatu penelitian normative, maka penelitian ini berbasis pada analisis norma hukum, baik hukum dalam arti *Law As It Is Written In The Books*(dalam peraturan perundang-undangan), maupun hukum dalam arti *Law As It Is Decided By Judge Through Judicial Process* (putusan-putusan pengadilan).

Dengan demikian obyek yang dianalisis adalah norma hukum, baik dalam peraturan perundang-undangan yang secara konkrit ditetapkan oleh hakim maupun putusan pengadilan. Dalam hal ini penelitian hukum positif yang digunakan adalah Undang-Undang nomor.51 tahun 2009, undang-undang nomor.9 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

## 2. Sifat penelitian

Menurut sifatnya maka penelitian ilmiah ini bersifat deskriptif analisis karena penelitian ini bermaksud menggambarkan kaidah hukum dan informasi yang telah ada sebelumnya. Berdasarkan jenis dan bentuknya data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Namun demikian, untuk melengkapi atau mendukung analisis data sekunder ini dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan.

## 3. Pengumpulan data

Kegiatan pengumpulan data yang dilakukan melalui kegiatan studi dokumen terhadap sumber data hukum sekunder yang bersumber dari

- a. Bahan Hukum Primer yang meliputi UUD 1945 pasal 24, UU no. 14 tahun 1970 pasal 10 ayat (1), UU no. 5 tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009. Bahan hukum sekunder, bahan hukum yang berumber dari buku-buku sebagaimana tercantum dalam Daftar Pustaka
- b. Bahan Hukum tersier yng meliputi kamus hukum, ensiklopedi

#### 4. Analisa Penelitian

data hasil penelitian inidianalisis secara kualitatif, artinya data kepustakaan dan hasil wawancara dianalisis secara mendalam, holistic dan komprehensif. Penggunaan metode analisis secara kualitatif didasarkan pada pertimbangan, yaitu pertama data yang dianalisis beragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantitatifkan. Kedua, sifat dasar data yang dianalisis adalah menyeluruh (*Comprehensive*) dan merupakan satu kesatuan bulat (*Holistic*). Hal ini ditandai dengan keanekaragaman datanya serta memerlukan informasi yang mendalam (*Indepth Information*).

#### 5. Lokasi penelitian

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, seperti perpustakaan

Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, PTUN, Mahkamah Agung, PT TUN.

## **G. Sistematika Penulisan**

### **BABI : PENDAHULUAN**

Berisi dan menguraikan mengenai Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan

### **BABII : TINJAUAN UMUM TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Bab ini menguraikan mengenai Peradilan Tata Usaha Negara yang meliputi Pengertian Tata Usaha Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara, Sengketa Tata Usaha Negara, Pihak dalam Sengketa Tata Usaha Negara, Objek Sengketa Tata Usaha Negara, Alasan Gugatan Tata Usaha Negara, Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Tata Usaha Negara, Prosedur penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara,

### **BAB III : KASUS POSISI PERKARA PUTUSAN MAHAKAMAH AGUNG RI REG. NO. DIR/270/R TANGGAL 2 OKTOBER 2003**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai uraian kasus posisi dan fakta hukum kasus tersebut tersebut berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 1986 joundangundang No. 9 tahun 2004 joundangundang no.51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

BABIV: Keputusan Direksi PT. BNI tentang pemberhentian tanpa predikat Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara serta Analisis pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Agung No. SDM/11/997/R tanggal 24 Februari 2004 dalam perkara antara pegawai BNI 1946 dengan PT.BNI (Persero)

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari seluruh kegiatan penulisan, yang berisi kesimpulan dan saran.