

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang termaktub dalam UUD NRI 1945, yang bertujuan menciptakan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Gagasan negara hukum dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh pemikiran Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah sebagai berikut:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan¹

Prinsip dasar dalam sebuah konsepsi negara hukum menetapkan bahwa setiap tindakan atau perbuatan pemerintah (*bestuurshandelingen*) haruslah berdasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada adanya suatu legitimasi atau kewenangan, sehingga tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut dipandang absah adanya.² Disamping itu, dalam negara hukum juga dianut prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum.³

Tindakan hukum pemerintahan itu merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan dan membawa

¹ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 3.

² Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenamedia Group, Jakarta, hlm 95.

³ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm 109.

akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum yang ada, maka kehendak tidak boleh mengandung cacat seperti kekhilafan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), dan lain-lain yang menyebabkan akibat-akibat hukum yang tidak sah.⁴

Akan tetapi, karena ada keterbatasan dari asas legalitas, atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka kepada pemerintah diberi kebebasan *freise Ermessen*, yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial.

Dalam praktik, *freies Ermessen* ini membuka peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan warga negara. Konsepsi negara hukum mengindikasikan *ekuilibrium* antara hak dan kewajiban. Salah satu sarana untuk menjaga *ekuilibrium* adalah melalui peradilan administrasi, sebagai peradilan khusus yang berwenang dan menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara.⁵

Adanya peradilan khusus tersebut pada konsep *rechtsstaat* menunjukkan adanya perlindungan hukum dan melindungi hak-hak warga negara. Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 tercantum bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Selanjutnya dalam Pasal 24 ayat (2) dijelaskan Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan

⁴ *Ibid.*, hlm. 111.

⁵ *Ibid.*, hlm. 229-230.

agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Pengaturan lebih lanjut mengenai Kekuasaan Kehakiman diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 juga menjelaskan tentang pelaku kekuasaan kehakiman seperti yang tersebut diatas dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945. Dalam penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 sebelum diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 disebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman yang merdeka dalam ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan eksta yudisial, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam UUD NRI 1945. Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.

Dibentuknya Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan khusus menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau

badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pengertian sengketa tata usaha negara tersebut yang menjadi objek dari sengketa tata usaha negara ialah adanya suatu keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sedangkan pengertian dari keputusan tata usaha negara menurut Undang-Undang Nomor 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 konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu sengketa yang sering diajukan gugatannya di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah sengketa kepegawaian. Sengketa tersebut timbul karena adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang dianggap merugikan

bagi seseorang atau badan hukum perdata terkait masalah kepegawaian. Sengketa kepegawaian memiliki karakteristik tersendiri dalam proses penyelesaiannya. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 129 menjelaskan sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Apabila upaya administratif telah dilakukan namun belum menemukan penyelesaiannya maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebagai contoh sengketa kepegawaian yang terjadi di Kabupaten Pesisir Selatan yang melibatkan beberapa kepala Sekolah Dasar sebagai pihak penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang melawan Bupati Pesisir Selatan. Adapun yang menjadi objek sengketa adalah Surat Keputusan Bupati Pesisir Selatan Nomor : 821.2/556/BKD-2015 tentang Mutasi Jabatan Kepala SD, SMP, SMA/SMK, Pengawas dan Kepala UPTD di Jajaran Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pesisir Selatan.

Sengketa ini timbul karena Bupati Pesisir Selatan mengeluarkan Surat Keputusan terkait mutasi jabatan sebagai kepala Sekolah Dasar. Objek gugatan tersebut menetapkan dan memutuskan bahwa penggugat dimutasikan dan diberhentikan dari masa jabatan para penggugat, sedangkan masa jabatannya belum berakhir sebagaimana yang diatur dalam Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) yaitu Kepala

sekolah/madrasah diberi 1 (satu) kali masa tugas selama 4 (empat) tahun. Masa tugas kepala sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa tugas apabila memiliki prestasi kerja minimal baik berdasarkan penilaian kinerja.

Para penggugat juga tidak pernah melakukan kesalahan dalam bertugas sebagai kepala Sekolah Dasar yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 dalam Pasal 3 dan 4 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Para penggugat merasa dengan terbitnya objek gugatan, merugikan kepentingan hukum para penggugat.

Sengketa ini telah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Padang yang dibacakan pada sidang terbuka untuk umum pada tanggal 5 November 2015. Namun pihak Tergugat melakukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan. Putusan dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan memutuskan menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor:14/G/2015/PTUN-PDG. Para pihak menerima putusan dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan karena tidak melakukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Hal tersebut berarti putusan ini telah berkekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan.

Namun dalam pelaksanaan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap ada beberapa putusan yang memiliki hambatan dan kendala dalam pelaksanaannya. Sehingga masih belum memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak terutama pihak yang menang

dalam sengketa tersebut. Sedangkan pada Pasal 54 ayat (3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman telah menyebutkan bahwa putusan pengadilan dilaksanakan dengan memperhatikan nilai kemanusiaan dan keadilan. Salah satu putusan yang telah berkekuatan hukum tetap namun memiliki hambatan dalam pelaksanaannya yaitu putusan Nomor:14/G/2015/PTUN-PDG.

Berdasarkan dari latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PADANG DALAM PERKARA NOMOR : 14/G/2015/PTUN-PDG”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka ada beberapa permasalahan yang akan menjadi pokok pedoman dalam penelitian maupun pembahasan. Adapun rumusan masalah tersebut adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dalam perkara Nomor : 14/G/2015/PTUN-PDG?
2. Apa upaya penyelesaian terhadap Putusan Nomor : 14/G/2015/PTUN-PDG yang tidak dilaksanakan di Pengadilan Tata Usaha Negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dalam perkara Nomor : 14/G/2015/PTUN-PDG.
2. Untuk mengetahui upaya penyelesaian terhadap Putusan Nomor : 14/G/2015/PTUN-PDG yang tidak dilaksanakan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai penulis dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan melatih kemampuan penulis dalam melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya tulis ilmiah.
 - b. Penelitian ini juga bermanfaat bagi penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap rumusan masalah dalam penelitian.

2. Manfaat Praktis

Memberikan sumbangsih serta manfaat bagi individu, masyarakat, maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan proses pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktis, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.⁶

Oleh karena itu, metode yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan maka metode yang digunakan dalam Penelitian ini adalah:

1. Pendekatan Masalah

Berdasarkan judul penelitian ini maka metode penelitian yang digunakan adalah metode empiris (yuridis sosiologis), yaitu merupakan metode pendekatan masalah yang dilakukan dengan mempelajari hukum positif dari suatu objek penelitian dan melihat penerapan prakteknya di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari narasumber.⁷

2. Sifat Penelitian

⁶ Zainudin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 19.

⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum.*, Ghalia, Jakarta, hlm. 9.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.⁸

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1. Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian pustaka yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.⁹

2. Penelitian Lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi secara langsung di lapangan. Penelitian dilakukan di beberapa tempat, yaitu di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dan di Bagian Hukum Kantor Bupati Pesisir Selatan.

b. Jenis Data

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara yakni dengan menggunakan wawancara semi terstruktur (membuat daftar pertanyaan, tetapi tidak menutup kemungkinan

⁸ Zainudin Ali, *Op.cit*, hlm. 106.

⁹ *Ibid.*, hlm. 107.

akan berkembang dengan munculnya pertanyaan baru) terhadap Pihak yang terkait. Oleh karena itu penulis memilih beberapa orang (responden), yaitu para pihak yang terkait sengketa yang menjadi objek penelitian baik tergugat maupun pihak penggugat.

2. Data Sekunder

Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁰ Bahan-bahan hukum yang digunakan antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
3. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 181.

4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

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

6. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

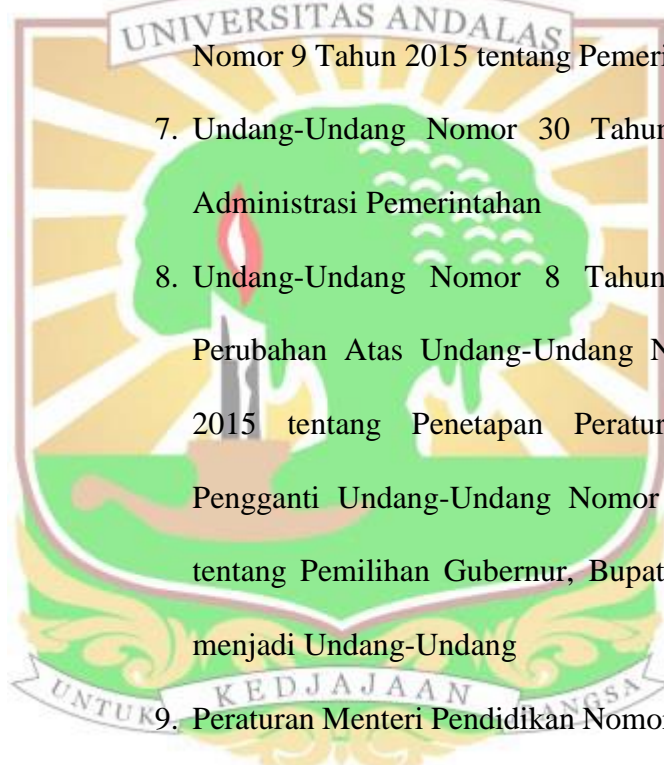
7. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

8. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

9. Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah/Madrasah

10. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru

b. Bahan Hukum Sekunder



Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum.¹¹ Bahan hukum ini pada dasarnya memberikan penjelasan secara teoritis terhadap rumusan-rumusan peraturan yang dijadikan dasar hukumnya dan atau menjelaskan secara teoritis bahan hukum primer yang berkaitan dengan objek penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini, penulis menempuh cara wawancara dan penelitian kepustakaan.

a. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan pihak-pihak terkait dengan objek penelitian. Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara yang semi terstruktur. Maksudnya, daftar pertanyaan yang telah ada dan sesuai dengan rumusan masalah selanjutnya diajukan pada responden kemudian dimungkinkan berkembang pada pertanyaan lainnya dalam rangka mengumpulkan data yang valid.

Dalam hal ini yang menjadi respondennya adalah para pihak yang terkait sengketa yang menjadi objek penelitian, baik pihak tergugat maupun penggugat, dan Ketua Pengadilan

¹¹ *Ibid*, hlm. 195-196.

Tata Usaha Negara Padang atau hakim yang memutus dalam perkara yang bersangkutan.

b. Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian pustaka yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.¹²

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Editing, yaitu pengeditan terhadap data-data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya, editing juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa data yang diolah akurat dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang akan dipergunakan adalah analisis kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. analisis kualitatif, yaitu dimana hasil penelitian baik data primer maupun data skunder akan

¹² Zainudin Ali, *Op.cit.*, hlm. 107.

dipelajari kemudian dijabarkan dalam bentuk kalimat yang disusun secara sistematis.¹³



¹³ *Ibid.*,