

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Putusan pengadilan yang memerlukan pelaksanaan adalah putusan yang bersifat menghukum (*condemnatoir*). Pelaksanaan tersebut memerlukan bantuan dari pihak yang kalah perkara artinya pihak yang bersangkutan harus sukarela melaksanakan putusan Pengadilan. Melaksanakan putusan pengadilan artinya bersedia memenuhi kewajiban untuk berprestasi yang dibebankan oleh Pengadilan melalui putusannya.

Salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara adalah Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 4).¹ Di dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha proses pelaksanaan perkara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat pertama yang berkedudukan di kota atau ibukota kabupaten dengan daerah hukumnya meliputi kotamadya atau kabupaten tersebut. Sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota propinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi, pengadilan ini merupakan pengadilan tingkat banding terhadap sengketa tata usaha negara.

Pemerintah melalui bidang tata usaha negara dalam melaksanakan tugasnya wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya, hak dan kewajiban asasi warga masyarakat serta wajib secara terus menerus mendorong, mempertahankan, menertibkan aparatur dibidang tata usaha

¹Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN

negara agar mampu menjadi alat negara yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa, dan dalam melakukan tugasnya haruslah berdasarkan pada hukum agar tidak terjadi benturan warga masyarakat sebagai akibat dari dikeluarkannya keputusan tata usaha negara tersebut, untuk mewujudkan tujuan tersebut, dengan adanya Undang – Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1986 ini dapat memberi kepastian hukum untuk pencapaian tujuan yang terwujud tersebut. Sesuai dengan yang dijelaskan diatas bahwa pelaksana dari Peradilan Tata Usaha yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Adapun Kekuasaan dan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Di dalam pasal 47 jo pasal 50 undang-undang PTUN disebutkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat banding, yang mempunyai kewenangan memberikan dan memutus sengketa di tingkat banding.²

Di dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat 2 (dua) kompetensi yaitu kompetensi absolut dan kompetensi relatif . Kompetensi Absolut terdapat pada pasal 47 Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.³

Sengketa Tata Usaha Negara menurut pasal 1 angka 10 adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara , baik pusat maupun

² Undang – Undang Republik Indonesia No. 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang – Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

³ *Ibid.*,

daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku.⁴

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut :

- a. Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara ;
- b. Sengketa tersebut antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ;
- c. Sengketa yang dimaksud sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.⁵

Maksud “sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara” adalah perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara.

Mengenai apa yang dimaksud dengan “Tata Usaha Negara”, Pasal 1 angka 7 menentukan bahwa Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi ntuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di Pusat maupun di Daerah.⁶ Yang dimaksud urusan dalam pasal 1 angka 7 tersebut disebutkan sebagai kegiatan yang bersifat eksekutif (melaksanakan peraturan perundang – perundangan yang dibuat oleh kekuasaan eksekutif).

Namun dalam prakteknya, Tata Usaha Negara tidak hanya melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan kegiatan yang bersifat pelaksanaan peraturan perundang – undangan, tetapi juga melaksanakan fungsi untuk menyelesaikan

⁴R.Wiyono,2009,*HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA*, Sinar Grafika hlm. 6

⁵*Ibid.*,

⁶ Undang – Undang Republik Indonesia No. 51Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

urusan pemerintahan yang penting dan mendesak yang belum diatur dalam peraturan perundang – undangan.

Sengketa tata usaha negara itu adalah sengketa di bidang hukum publik, sehingga antara lain mempunyai beberapa konsekuensi sebagai berikut :

- a. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara sifat atau berlakunya erga omnes, artinya berlaku kepada siapa saja, yang berbeda dengan putusan Peradilan Umum mengenai perkara perdata yang hanya berlaku untuk para pihak yang berperkara saja,
- b. Dimungkinkan adanya putusan ultra petita (memutus di luar permohonan dan membuat norma baru) pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga dimungkinkan pula adanya reformatio in peius (membawa penggugat dalam keadaan yang lebih buruk).⁷

Selanjutnya, pada Kompetensi Relatif (pengadilan mana yang berwenang untuk mengadili perkara). Kalau Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berkedudukan di kotamadya atau ibukota sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi.

Proses penegakan hukum administrasi, khususnya dalam masalah hukum kepegawaian, mengandung kaidah – kaidah yang membatasi atau mengurangi seperti penurunan atau penundaaan pangkat, mencabut atau meniadakan hak – hak para Pegawai Negeri Sipil, bahkan dapat memberhentikan status kepegawaian seseorang (pemecatan). Untuk menghindari, kesewenang – wenangan (*arbitrary*), apalagi pelanggaran hak asasi yang tidak cukup beralasan (*unreasonable*) perlu

⁷R.Wiyono, *Op.Cit* hlm. 9

pengaturan yang baik dalam tata cara (*administrative law procedure*) penegakan hukum administrasi. Dalam hal kepegawaian, tetapi tidak kalah penting adalah agar penjatuhan sanksi bagi para Pegawai Negeri Sipil dijalankan secara proporsional, terukur, fair agar tidak terjadi kesewenang – wenangan dan kekeliruan. Berdirinya PERATUN dengan kewenangan memutus sengketa kepegawaian sangat dinantikan oleh para Pegawai Negeri Sipil karena dengan demikian para Pegawai Negeri Sipil dapat memperoleh akses keadilan terhadap kesewenang – wenangan yang mungkin dilakukan oleh atasan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.⁸

Peraturan yang mengatur Pelaksanaan putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian diatur dalam Pasal 116 Undang – Undang No. 51 tahun 2009 yang dijelaskan sebagai berikut ;⁹

1. Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat – lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja.
2. Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
3. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.
4. Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap,

⁸Varia Peradilan Tahun XXVII No. 320 Juli 2012

⁹ Undang – Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.

5. Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 3.
6. Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
7. Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.¹⁰

Dalam uraian di atas, pada faktanya masih banyak di dalam pelaksanaan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan tetap (*inkracht*) tidak dapat dilaksanakan di Indonesia ini. Salah satu contohnya yaitu dalam sengketa kepegawaian yang ada di Indonesia ini adalah Kasus tentang pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan yang mana kasus ini telah termuat oleh media sebagai berikut :¹¹

Bupati Tolak Putusan PTUN
Sabtu, 03/09/2011 | 10:49 WIB

PTUN meminta bantuan Presiden RI agar Bupati mengangkat kembali Djamaludin sebagai Sekdakab

PAMEKASAN - Pemecatan Djamaludin Karim dari jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten (Sekdakab) Pamekasan oleh Bupati Kholilurrahman berlanjut. Proses hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya memang dimenangkan oleh Djamaludin. Namun, hingga sekarang Bupati masih mengabaikan putusan itu. Karena itu, PTUN Surabaya meminta Presiden RI sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi untuk memerintahkan Bupati Pamekasan melaksanakan putusan PTUN itu.

¹⁰*Ibid.*

¹¹Surabaya Post Online, *Bupati tolak putusan PTUN*, <http://www.surabayapost.co.id> diakses tanggal 17 maret 2013

Permintaan PTUN itu dituangkan dalam surat PTUN Surabaya bernomor W3.TUN1/1780/K.Per.01.06/VIII/2001 tanggal 2 Agustus 2011. Surat ini merupakan petunjuk dari PTUN Surabaya tentang tindak lanjut pelaksanaan putusan perkara nomor 152/G2009/PTUN.SBY.

Selain akan meminta bantuan Presiden, sesuai dengan Pasal 116 ayat 5 dan 6 Undang-Undang (UU) Nomor 51 Tahun 2009, maka pengadilan juga dapat menindaklanjuti dengan mengumumkan di media massa bahwa Bupati Pamekasan tidak bersedia melaksanakan putusan Nomor 152/G2009/PTUN.SBY yang telah berkekuatan hukum tetap itu.

Namun, M Suli Faris, Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Pamekasan menilai keputusan PTUN itu sulit untuk dilaksanakan secara hukum, utamanya perintah pengembalian lagi Djamaludin Karim kepada kedudukannya sebagai Sekdakab Pamekasan. Karena yang digugat oleh Djamaludin Karim adalah soal SK Bupati Pamekasan tentang pemberhentian sementara Djamaludin Karim.

“Saat ini posisi Sekdakab Pamekasan sudah berubah. Sesuai dengan kewenangannya Gubernur Jatim juga sudah mengeluarkan keputusan tata usaha negara baru, yakni mengangkat Hadisuwarso sebagai Sekdakab Pamekasan. Makanya kami katakan keputusan PTUN itu sulit untuk dilaksanakan. Sebab yang digugat SK pemberhentian sementara oleh Bupati bukan SK pengangkatan Sekdakab oleh Gubernur,” katanya, Sabtu (3/9).

Bupati Pamekasan melalui Surat Keputusan (SK) Bupati Pamekasan Nomor 821.2/292/441.409/2009 tanggal 2 Januari 2009 memberhentikan sementara Djamaludin Karim dari jabatannya sebagai Sekdakab Pamekasan. Karena merasa tidak prosedural dan tidak dilandasi alasan yang tepat maka Djamaludin Karim menggugat Bupati Pamekasan ke PTUN Surabaya. Dalam putusannya, PTUN mengabulkan gugatan Djamaludin Karim. PTUN juga menyatakan batal SK Bupati Pamekasan tentang pemberhentian sementara Djamaludin Karim.

Selain itu PTUN juga mewajibkan Bupati untuk menerbitkan keputusan tata usaha negara yang baru tentang rehabilitasi penggugat, yaitu memulihkan hak penggugat dalam kemampuan, kedudukan, harkat dan martabatnya sebagai Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan. PTUN juga menghukum Bupati untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 171.000. Tapi, Bupati tidak mau melaksanakan eksekusi seperti yang diperintahkan oleh PTUN Surabaya. Dalam suratnya ke PTUN Surabaya yang bernomor 181/1013/441.131/2011 tanggal 16 Juni 2011 Bupati Pamekasan menyatakan tidak dapat melaksanakan putusan PTUN karena telah terbit SK Gubernur Jatim Nomor 821/86/212/2010 tanggal 18 Januari 2010 tentang pemberhentian Djamaludin Karim sebagai Sekdakab Pamekasan.¹²

Keputusan Bupati/Walikota (Kepala Daerah Kabupaten/Kota) di bidang administrasi kepegawaian daerah adalah bentuk aturan hukum tingkat daerah dan merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan

¹²*Ibid.*

Peraturan Daerah Provinsi atau Keputusan Gubernur.¹³ Namun dalam kasus di atas tersebut, memperlihatkan Keputusan Bupati Pamekasan yang memberhentikan Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan itu tidak sesuai dengan prosedural dan tidak dilandasi alasan yang tepat.

Dengan adanya kasus diatas tersebut, Peradilan Tata Usaha Negara diharapkan dapat menegakkan keadilan seperti yang diharapkan oleh Pak Djamaluddin selaku SEKDA Pamekasan yang jabatannya dicopot oleh Bupati Pamekasan dengan alasan yang tidak jelas, karena Pak Djamluddin sendiri merasa telah melaksanakan kewajibannya sebagai Sekketaris Daerah Kabupaten Pamekasan secara baik dan benar.

Sehubungan dengan uraian latar belakang diatas peneliti mengambil judul **PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG TELAH MEMPUNYAI KEKUATAN HUKUM TETAP (INKRACHT) DALAM SENGKETA KEPEGAWAIAN (STUDI KASUS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA SURABAYA NOMOR : 152/G2009/PTUN.SBY TENTANG PEMBERHENTIAN SEKRETARIS DAERAH OLEH BUPATI KABUPATEN PAMEKASAN)**

¹³Hartini, Sri, dkk. 2008. *HUKUM KEPEGAWAIAN DI INDONESIA*, Sinar Grafika hlm. 30

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian terhadap putusan Nomor : 152/G/2009/PTUN.SBY tentang pemberhentian sekretaris daerah kabupaten Pamekasan tersebut tidak dapat dilaksanakan ?
2. Apa yang menjadi hambatan Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian terhadap putusan Nomor : 152/G/2009/PTUN.SBY tentang pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan dan bagaimana solusinya ?

C. Tujuan

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian terhadap putusan Nomor : 152/G/2009/PTUN.SBY tentang pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan tersebut yang tidak dapat dilaksanakan.
2. Untuk menemukan dan menganalisis hambatan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian terhadap putusan Nomor : 152/G/2009/PTUN.SBY tentang pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan beserta solusinya.

D. Manfaat

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah kepustakaan dan dapat juga digunakan sebagai referensi untuk penelitian yang sejenis. Sebagai bahan acuan untuk mengkaji dan menganalisis tentang Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian.

2. Manfaat Praktis

a. Untuk Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya

Sebagai media untuk mengevaluasi kembali mengenai Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian terhadap putusan Nomor : 152/G/2009/PTUN.SBY tentang pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan

b. Untuk Masyarakat

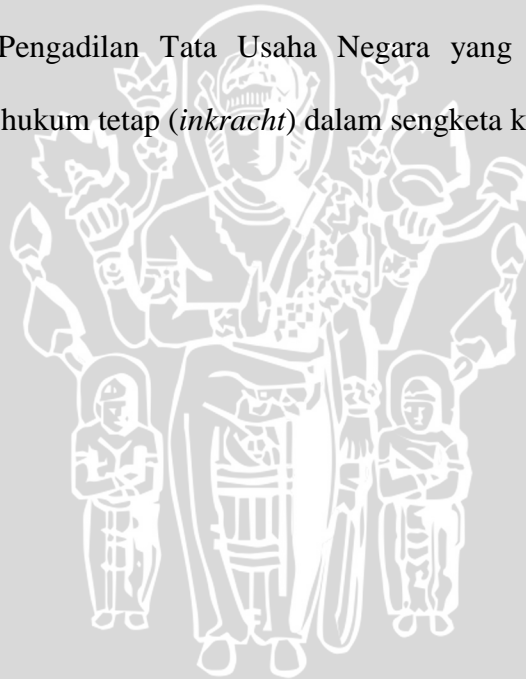
Di harapkan dengan dilakukannya penelitian dapat memberikan masukan kepada seluruh golongan dan lapisan mesyarakat, jadi mengerti tentang pentingnya ilmu hukum acara peradilan tata usaha negara yang mereka dapat yang salah satunya mengenai pelaksanaannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian.

c. Untuk Penulis

Untuk menambah wawasan penulis mengenai hukum acara peradilan tata usaha negara yang salah satunya menambah pengetahuan mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian

d. Untuk Mahasiswa

Dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta kemampuan menganalisis terhadap kenyataan yang ada mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian



E. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan di bagi menjadi 5 bagian, yakni:

a. BAB I : PENDAHULUAN

Berisi latar belakang permasalahan yang akan diteliti, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian.

b. BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Berisi kajian umum tentang Pelaksanaan, kajian umum tentang Pengawasan, kajian umum tentang Putusan, kajian umum tentang Putusan PTUN yang mempunyai Kekuatan Hukum Tetap (*Inkracht*), kajian umum tentang Sengketa Kepegawaian.

c. BAB III : METODE PENELITIAN

Berisi metode pendekatan, alasan pemilihan lokasi, jenis dan sumber data, teknik memperoleh data, populasi dan sampel, teknik analisis data dan definisi operasional.

d. BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan secara deskriptif yaitu dengan menguraikan data-data yang telah diperoleh dari Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.

e. BAB V : PENUTUP

Berisi kesimpulan dan saran