

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Republik Indonesia merupakan negara yang berlandaskan hukum, dimana hal tersebut juga sudah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke-3. Sebagai negara yang berlandaskan hukum, maka adanya hukum harus mampu memberikan rasa keadilan, kebaikan, dan mendominasi pada kepentingan masyarakat secara menyeluruh.<sup>1</sup> Sebab itulah dalam penegakan hukum itu sendiri harus berdasarkan pada aturan hukum, baik itu hukum tertulis maupun tidak tertulis. Namun, dewasa ini masih banyak praktik dalam penegakan hukum yang tidak berdasarkan aturan hukum dan hanya didasarkan pada kekuasaan belaka. Hal demikian tentunya dapat merugikan kepentingan masyarakat dan dapat menimbulkan konflik.

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis harus mampu menjunjung tinggi supremasi hukum dengan mengedepankan prinsip persamaan, guna memberikan perlindungan hukum dan hak asasi bagi warga negaranya. Prinsip persamaan tersebut dimaksudkan untuk

---

<sup>1</sup>Laurensius Arliman S, "Mewujudkan Penegakan Hukum yang baik di Negara Hukum Indonesia", *Dialogia Iuridica*, Vol. 11 No. 1 (2019), hlm. 2

menempatkan posisi yang sejajar dihadapan hukum antara masyarakat dengan pejabat selaku pelaksana fungsi negara. Dengan demikian, apabila warga masyarakat merasa hak-haknya dirugikan oleh pejabat selaku pelaksana fungsi negara, maka warga masyarakat tersebut dapat menuntut pemulihan akan hak-haknya yang dirugikan oleh pejabat selaku pelaksana fungsi negara. Sebab itulah, di Indonesia dikenal yang namanya Peradilan Administrasi (Peratun) yang diadakan untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan Tata Usaha Negara.<sup>2</sup> Dengan kata lain, PTUN diadakan untuk memberikan pengayoman hokum dan kepastian hokum bagi masyarakat atas sikap tindakan Badan/Pejabat TUN yang sewenang-wenang atau melawan hokum atas tindakan pemerintah yang bersifat mal-administrasi.<sup>3</sup>

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lembaga hukum dibawah Mahkamah Agung (MA) yang diadakan untuk membantu menyelesaikan sengketa pada bidang Tata Usaha Negara<sup>4</sup>. Sengketa Tata Usaha Negara dibagi dalam beberapa unsur, sebagaimana telah dijelaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang meliputi sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara, sengketa yang

---

<sup>2</sup> Enrico Simanjuntak, 2018, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 3

<sup>3</sup> Eny Agustina, 2022, *Sengketa Kepegawaian dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara*, Depok, Rajawali Pers, hlm. 52

<sup>4</sup> Fahri Zulfikar, 2021, *Peradilan Tata Usaha Negara: Pengertian, Tugas, dan Fungsinya*, <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5633283/peradilan-tata-usaha-negara-pengertian-tugas-dan-fungsinya>, (diakses pada tanggal 7 Desember 2022 Pukul 20.25 WIB)

terjadi antara badan hukum perdata dengan Pejabat Tata Usaha Negara, dan sengketa yang dimaksud sebagai akibat dari dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara. Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara yang terjadi di pusat maupun daerah, termasuk juga sengketa kepegawaian merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan sengketa tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>5</sup>

Sengketa kepegawaian merupakan sengketa dalam bidang Tata Usaha Negara yang timbul akibat adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) oleh pejabat yang berwenang dalam bidang kepegawaian mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil.. Timbulnya sengketa kepegawaian tersebut karena adanya penjatuhan sanksi dari atasan yang berwenang kepada Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur dari Aparatur Negara yang merasa dirugikan akibat adanya ketidaksesuaian penjatuhan sanksi dengan apa yang dilakukan. Keputusan atau penetapan Tata Usaha Negara dibidang kepegawaian oleh pejabat yang berwenang merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) yang berbentuk tertulis, berisi tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat konkrit, individual, dan final.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peratun dibentuk untuk dapat melakukan pembinaan, penyempurnaan, dan penerbitan aparatur

---

<sup>5</sup> F.A. Satria Putra, "Problem Eksekutorial Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara", *Justisi*, Vol. 7, No. 1 (2021), hlm. 68

negara. Undang-Undang Peratun tersebut dibentuk untuk dapat memberikan perlindungan pada hak-hak perorangan, dan hak masyarakat atas suatu tindakan sewenang-wenang penguasa yang merugikan. Selain itu, ditujukan kepada pemerintah agar tetap membina, menyempurnakan, dan menerbitkan aparatur bidang TUN yang bersih, efisien, efektif, dan berwibawa.<sup>6</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) bahwa yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara merupakan profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pelanggaran disiplin maupun non disiplin yang dijatuhkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian semuanya diselesaikan ke Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN). Apabila hasil penyelesaian sengketa melalui BPASN dirasa tidak puas, maka dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Khusus untuk pelanggaran disiplin, upaya hukum yang pertama kali harus dilakukan yakni upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif. Upaya keberatan diajukan sendiri kepada atasan yang berwenang menghukum, sedangkan upaya banding administratif diselesaikan melalui BPASN. Apabila seluruh

---

<sup>6</sup> Yuslim, 2022, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 19

upaya administratif telah ditempuh dan yang bersangkutan belum merasa puas maka barulah dapat diajukan gugatan di pengadilan.<sup>7</sup>

Hasil akhir dalam suatu proses penyelesaian perkara dalam pengadilan adalah putusan yang dikeluarkan oleh hakim. Dalam memutus suatu perkara pengadilan, sering terjadi perbedaan pendapat (*dissenting opinion*) antara hakim satu dengan yang lainnya. Hal tersebut merupakan suatu keabsahan bagi hakim, karena pada dasarnya hakim memiliki kebebasan ekstensial yang tidak terbatas pada aspek apapun. Hal ini dimaksudkan agar hakim dapat mengutarakan pandangannya secara pribadi terhadap perkara yang sedang diperiksa tanpa adanya campur tangan dari pihak manapun, guna menemukan kebenaran materiil. Kendati demikian, hakim dalam mengemukakan pendapatnya juga harus selalu berpedoman pada prinsip, asas, dan peraturan yang berlaku.<sup>8</sup>

*Dissenting opinion* juga terjadi dalam perkara yang diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang dengan nomor perkara 19/G/2019/PTUN.SMG tentang pemberhentian tidak dengan hormat Pegawai Negeri Sipil (PNS). Duduk perkara dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 19/G/2019/PTUN.SMG dijabarkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang menangani perkara antara penggugat bernama Rolly Risztyo Priyono, S.Si. seorang Aparatur Sipil

---

<sup>7</sup> Robinsar Marbun, "Transformasi Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian", *Jurnal Yuridis*, Vol. 4, No. 2 (2017), hlm. 209-212

<sup>8</sup> Sunny Ummul Firdaus dkk, "Peranan *Dissenting Opinion* Hakim Konstitusi dalam Pembaharuan Hukum Nasional, Vol. 20, No. 1-10 (2019), hlm. 4

Negara (ASN) yang berprofesi sebagai Staf Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Tegal, melawan Bupati Tegal sebagai tergugat. Pada tahun 2018, Bupati Tegal mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 888/1214 Tahun 2018, tentang Pemberhentian Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan Atau Tindak Pidana Kejahatan Yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan, atas nama Rolley Risztyo Priyono, S.Si, tertanggal 26 Desember 2018 yang selanjutnya disebut sebagai Surat Keputusan Obyek Sengketa.

Surat Keputusan Bupati Tegal Nomor 888/1214 Tahun 2018, tentang Pemberhentian Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan Atau Tindak Pidana Kejahatan Yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan, atas nama Rolley Risztyo Priyono, S.Si, tertanggal 26 Desember 2018 , secara langsung merugikan penggugat karena penggugat sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) telah kehilangan haknya sebagai Pegawai Negeri Sipil. Sehingga sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menegaskan bahwa:

“Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi”.

Dengan berpedoman pada ketentuan pasal tersebut penggugat mengajukan gugatannya.

Penggugat juga berpendapat bahwa diterbitkannya obyek sengketa berupa surat keputusan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pertimbangannya, tergugat menegaskan bahwa penggugat telah dijatuhi putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Semarang yang telah berkekuatan hukum tetap dan dinyatakan telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan yang ada hubungannya dengan Jabatan. Penggugat merasa bahwa dasar pertimbangan yang dijadikan tergugat untuk menerbitkan obyek sengketa tersebut tidak sesuai dengan fakta yang terjadi, dimana pada peristiwa hukum tersebut penggugat berkedudukan sebagai Sekretaris Panitia Pemeriksa Pekerjaan (PPP) dan bukan merupakan tugas pokok yang berkaitan dengan jabatan penggugat sebagai Staf UPTD I pada Disparbud Kabupaten Tegal.

Penggugat juga merasa keberatan atas pertimbangan penggugat dalam menerbitkan obyek sengketa, dimana tergugat menerbitkan obyek sengketa tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan Pasal 250 huruf b Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Penggugat menyatakan bahwa hal tersebut tidak dapat dijadikan dasar atau

pertimbangan untuk menerbitkan objek sengketa karena karena Peristiwa Pidana terjadi sebelum berlakunya UU No. 5 Tahun 2014 dan PP No. 11 Tahun 2017 sehingga apabila diberlakukan maka melanggar Asas Non-Retro Aktif yaitu asas yang melarang keberlakuan surut dari suatu undang-undang

Penggugat juga menyatakan bahwa obyek sengketa tersebut bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam penerbitanya. Dalam peristiwa hukum yang sama atau perkara yang sama sebelum diterbitkannya obyek sengketa oleh tergugat, penggugat pernah dijatuhi sanksi kepegawaian oleh tergugat dalam perkara yang sama yaitu berupa pemberhentian sementara dari jabatan negeri, dan juga hukuman disiplin berupa penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun.

Putusan Nomor 19/G/2019/PTUN.SMG, telah diputuskan dalam musyawarah Majelis Hakim dengan suara terbanyak. Akan tetapi, anggota hakim II tidak sependapat dengan pertimbangan hukum yang dikemukakan oleh Ketua Majelis Hakim dengan Hakim Anggota I. Sehingga Hakim Anggota II telah memutuskan untuk mengemukakan pendapatnya sendiri melalui mekanisme *dissenting opinion*. Sehingga dengan adanya perbedaan pendapat hukum hakim tersebut diperlukan analisis lebih lanjut untuk diteliti dan diharapkan dapat membuat langkah penemuan hukum terbaru dalam bidang kepegawaian dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Dari latar belakang yang diuraikan di atas, penulis memandang perlu dilakukannya kajian terhadap permasalahan mengenai Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam suatu karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul **“EKSAMINASI PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA SEMARANG TENTANG SENGKETA KEPEGAWAIAN (Studi Kasus: Putusan Nomor 19/G/2019/PTUN.SMG)”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang muncul dan perlu mendapatkan jawaban dalam penelitian ini adalah:

1. Apa alasan pihak penggugat mengajukan gugatan atas Surat Keputusan Bupati Tegal Nomor 888/1214 tertanggal 26 Desember 2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Pegawai Negeri Sipil?
2. Apakah pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor: 19/G/2019/PTUN.SMG telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum materiil dan hukum formil PTUN?

## **C. Tujuan Penelitian**

Maksud dan tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji secara yuridis alasan-alasan penggugat mengajukan gugatan atas Surat Keputusan Bupati Tegal Nomor 888/1214 tertanggal

26 Desember 2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Pegawai Negeri Sipil.

2. Untuk mengetahui kesesuaian pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor: 19/G/2019/PTUN.SMG tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat PNS dengan prinsip-prinsip hukum materiil dan hukum formil PTUN.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik itu dari segi teoritis maupun praktis. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.
  - b. Untuk memberikan sumbangan pemikiran dan wawasan dalam sengketa administrasi negara dalam bidang kepegawaian.
2. Manfaat Praktis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan teori dan juga informasi mengenai kepegawaian, khususnya terkait dengan pemberhentian tidak dengan hormat Pegawai Negeri Sipil terpidana tindak pidana korupsi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian di Kota Semarang.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan dapat melengkapi referensi yang belum ada, khususnya terkait dengan pemberhentian tidak dengan hormat Pegawai Negeri Sipil terpidana tindak pidana korupsi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian di Kota Semarang.