

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka mencapai tujuan nasional, sebagaimana tercantum dalam alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan nasional diperlukan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan oleh aparatur negara.

Aparatur yang menyelenggarakan pemerintahan disebut penyelenggara negara. Penyelenggara negara adalah semua pemangku jabatan struktural, fungsional maupun jabatan negara lainnya guna melaksanakan pemerintahan dan pembangunan diperlukan instrument pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada anggota masyarakat.

Penyelenggara pemerintahan mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil walikota dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara. Semua ini merupakan fungsi pemerintahan yang menjalankan segala kegiatan di luar fungsi yang di jalankan oleh badan legislatif dan badan yudikatif berdasarkan ketentuan dan kewenangan yang mengikat. Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, urusan pemerintah yang dimaksud ialah kegiatan yang bersifat eksekutif.¹

¹W.Riawan Tjandra, 2010, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta

Pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan yang baik ketika menyangkut urusan eksternal (pelayanan umum) maupun yang berkaitan dengan urusan internal (seperti urusan kepegawaian), semakin hari bertambah semakin kompleksnya urusan pemerintah serta semakin meningkatnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat, tidak tertutup pejabat pemimpin pemerintahan dan pegawai yang dipimpinnya. Atau sengketa kepegawaian yang terjadi didalam instansi internal pemerintah.²

Sebagai Pegawai Negeri Sipil, seseorang yang telah terikat kepada peraturan kepegawaian dituntut untuk melaksanakan tugasnya itu dengan baik. Sifat keterkaitan itu akan membawa suatu konsekuensi diri sebagai wakil pemerintah untuk mewujudkan hal yang telah menjadi tujuan negara. Setiap perbuatannya akan merupakan perbuatan pemerintah oleh karena itu, kalau suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang pegawai pejabat negara dan merugikan seseorang individu dalam arti perbuatan itu bertentangan dengan asas-asas hukum (menyalahgunakan kekuasaan), yang dirugikan akan dapat menuntut pemerintah.³

Perlindungan hukum terhadap penyelesaian sengketa tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) menurut F.H Van der Burg dapat ditempuh melalui dua kemungkinan, *pertama*, melalui (*administratief rechtspraak*) dan *kedua* melalui bidang administrasi (*administratief bevep*).

Dalam ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) sebagai obyek sengketa tata usaha negara dapat langsung digugat melalui peradilan tata usaha negara, Karena apabila tersedia upaya administratif, maka sengketa tata usaha negara tersebut

²Robinsar Marban, *Transformasi Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian*, Jurnal Yuridis, Vol. 4 No. 2, Desember 2017, hlm. 205.

³R. Abdoel Djamali, 2014, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 104

harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Penjelasan selanjutnya dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan banding administratif.

Hal tersebut sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 51 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara untuk sengketa yang memungkinkan adanya upaya administratif. Artinya apabila keputusan tata usaha negara memungkinkan atau menyediakan upaya administratif maka gugatan langsung diajukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sedangkan apabila keputusan tata usaha tidak memungkinkan atau menyediakan upaya administratif maka gugatan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur upaya administrasi dalam bab tersendiri, yaitu Bab X mulai dari Pasal 75 sampai dengan Pasal 78. Pasal 75 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil negara bahwa warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, Ayat (2) menyatakan upaya

administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. keberatan; dan b. banding. Berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 75 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 maka sudah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 48 Ayat (1) dan penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.⁴

Warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan atau tindakan pejabat pemerintah yang menetapkan upaya administratif berupa keberatan secara tertulis kepada pejabat pemerintahan yang menetapkan atau melakukan keputusan atau tindakan dan dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh badan atau pejabat pemerintahan, warga masyarakat dapat mengajukan banding secara tertulis kepada atasan pejabat yang menetapkan atau melakukan keputusan atau tindakan, kemudian apabila warga masyarakat masih tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, warga masyarakat selanjutnya dapat mengajukan gugatan ke pengadilan, dalam hal ini termasuk dan tidak terbatas pada dikeluarkannya objek sengketa oleh Tergugat, dengan tenggang waktu pengajuan gugatan di pengadilan dihitung 90 hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh warga masyarakat atau diumumkan oleh Badan atau Pejabat Administrasi Pemerintah yang menangani penyelesaian upaya administratif.⁵

Dalam Direktori Putusan Mahkamah Agung Nomor 13/G/2019/PTUN.PDG, yaitu dalam kasus pemberhentian Ir. Nurhayati Kham, M.Si. sebagai Pegawai Negeri Sipil karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada dalam jabatan. Bahwa objek gugatan pertama kali Penggugat ketahui pada tanggal 24 Januari 2019, kemudian

⁴Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto, *Upaya Administratif sebagai Perlindungan Hukum bagi Rakyat dalam sengketa Tata Usaha Negara*, <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/article/download/SuppFile/352/10>, diakses pada tanggal 8 November pukul 17.45 WIB

⁵Boy Yendra Tamin, 2019, *Tenggang Waktu Mengajukan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara*, <https://www.boyyendratamin.com/2014/08/tenggang-waktu-mengajukan-gugatan-ke.html>, diakses pada tanggal 27 November 2019 pukul 21.19 WIB

Penggugat mengajukan keberatan pada tanggal 19 Februari 2019 namun setelah lewat 10 hari kerja yang ditentukan Undang-Undang tidak ada jawaban penyelesaian dari Tergugat. Dengan lewatnya waktu 10 hari belum ada penyelesaian. Selanjutnya keberatan yang dianggap dikabulkan, ditindak lanjuti dengan penetapan keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh badan atau Pejabat Pemerintah. Bahwa adapun surat tanggapan Tergugat sebagai jawaban atas keberatan Penggugat bertentangan dengan Pasal 77 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dimana isinya berupa penjelasan atas diterbitkannya objek gugatan, dimana seharusnya adalah berupa penetapan keputusan mengabulkan keberatan penggugat.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka penulis telah melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul **"KAJIAN YURIDIS PENYELESAIAN UPAYA ADMINISTRATIF SEBELUM MENGAJUKAN GUGATAN KE PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PADANG DALAM PUTUSAN NOMOR 13/G/2019PTUN.PDG TENTANG PEMBERHENTIAN KARENA MELAKUKAN TINDAK PIDANA KEJAHATAN JABATAN ATAU TINDAK PIDANA KEJAHATAN YANG ADA DALAM JABATAN"**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan dalam latar belakang dan mengacu dari judul penelitian hukum, penulis merumuskan permasalahan yang akan menjadi obyek dari penelitian ini dan merupakan dasar pertanyaan dari uraian latar belakang diatas. Maka permasalahan penelitian hukum ini dapat dirumuskan sebagai berikut;

1. Bagaimanakah prosedur yang dilalui dalam upaya administratif sebagai upaya pendahuluan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang

dalam Putusan Nomor 13/G/2019/PTUN.PDG tentang Pemberhentian karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan yang ada dalam Jabatan?

2. Apa konsekuensi hukum diaturnya upaya administratif sebagai upaya pendahuluan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang?

C. Tujuan Penelitian

Suatu tujuan penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan ringkas, karena hal yang demikian akan dapat memberikan arah pada penelitiannya.⁶ Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis:

1. Untuk mengetahui prosedur yang dilalui dalam upaya administratif sebagai upaya pendahuluan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dalam Putusan Nomor 13/G/2019/PTUN.PDG tentang pemberhentian karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan yang ada dalam Jabatan.
2. Untuk mengetahui konsekuensi hukum diaturnya upaya administratif sebagai upaya pendahuluan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang.

D. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan untuk memecahkan suatu masalah secara tuntas dan ilmiah. Metode ilmiah merupakan prosedur dalam mendapatkan pengetahuan yang disebut ilmu.⁷ Begitu juga dengan penelitian hukum yang penulis lakukan saat ini. Tahapan penyelesaiannya tidak pernah terlepas dari sebuah metode penelitian, dalam hal ini maka penulis menggunakan metode penelitian yang mencakup:

⁶Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 109.

⁷*Ibid.* hlm 44

1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang mengkaji keputusan pengadilan, teori hukum dan dapat berupa pendapat para sarjana.⁸

2. Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh berbentuk dokumen atau buku-buku yang berhubungan dengan objek-objek penelitian. Data sekunder tersebut meliputi:⁹

a. Bahan Hukum Primer dari:

- a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- f) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁸*Ibid*, hlm 41

⁹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm 24.

- g) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif.
 - h) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 13/G/2019/ptun.pdg tentang Pemberhentian karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan yang ada dalam Jabatan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, dengan mencari data pada sumber ke-2 yang mengetahui pokok permasalahan berupa buku-buku dan jurnal.
 - c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk melalui internet, yang berhubungan dengan penelitian ini serta kamus-kamus hukum.¹⁰
3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha pengumpulan data penulisan melakukan penelitian dengan studi dokumen. Studi dokumen adalah studi yang diperoleh dari bahan-bahan literatur dan jurnal-jurnal hukum serta kamus hukum yang ada kaitannya dengan masalah penelitian.

4. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, maksudnya suatu kualitatif sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang disampaikan oleh responden secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata.¹¹

¹⁰Bambang Sunggono, *Op.Cit*, hlm 33.

¹¹Ibid, hlm 125