

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Indonesia menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum yaitu negara yang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan, dan bertanggungjawab.¹

Prinsip dalam Negara hukum antara lain yaitu *Wetmatigheid Van Bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila berpatokan pada pengertian *rechtstaat* (negara hukum), secara formal, menurut Friedrich Julius Stahl bahwa Negara hukum mengandung empat unsur pokok, yakni (1) pengakuan hak-hak dasar manusia, (2) adanya pembagian kekuasaan (*scheiding vanmacht*). (3) pemerintahan yang berdasarkan peraturan hukum dan perundang-undangan (*wetmatigheid van het bestuur*),

¹ Lihat Penjelasan Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008.

dan (4) adanya peradilan administrasi, peradilan administrasi merupakan salah satu pilar dan salah satu ciri dari negara hukum itu.²

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha Negara, dalam pembuatan keputusan oleh TUN, dituntut untuk memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dan dalam melaksanakan tindakan hukum harus pula memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Apabila tindakan pemerintah yang diwujudkan dalam terbitnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara atau sikap diamnya, oleh masyarakat dianggap telah melanggar ketentuan perundang-undangan diatas, maka pemerintah oleh undang-undang tersebut selanjutnya disebut Badan atau Pejabat tata Usaha Negara dapat digugat secara tertulis ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Apabila ada kekurangan atau tidak dipenuhinya asas-asas tersebut dalam suatu tindakan pejabat TUN dalam keputusan dianggap cacat hukum. Hal tersebut disebabkan karena keputusan pejabat TUN adalah tindakan hukum, oleh karena itu keputusan yang dibuat dapat digugat apabila dianggap bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a UU No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No.5 Tahun 1986 tentang PTUN disebutkan bahwa “ Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik”.

² Paulus Effendi Lotulung, *HukumTata Usaha Negara Dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, 2013, hlm.7

Apabila ada kekurangan atau tidak dilaksanakannya asas-asas tersebut oleh pejabat administrasi / tata usaha negara (TUN) dalam mengambil suatu keputusan atau bilamana terindikasi ada penyalahgunaan wewenang, dapat menimbulkan suatu konsekuensi hukum yakni pembatalan keputusan. Pemerintah dalam melakukan perbuatan tata usaha negara dapat pula melakukan perbuatan yang merugikan rakyat, perbuatan tata usaha negara yang dinilai sewenang-wenang atau tidak jujur (*unfair*) dapat dimintakan pembatalannya oleh rakyat yang dirugikan melalui gugatan di Peradilan TUN.³

Hal tersebut sejalan dengan penjelasan Pasal 53 ayat 2 UU No.5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 9 Tahun 2004 bahwa penyalahgunaan wewenang dijadikan dasar pembatalan suatu keputusan tata usaha negara, dimana badan / pejabat tata usaha negara dalam mempersiapkan, mengambil dan melaksanakan keputusan maka yang bersangkutan harus memperhatikan asas-asas pemerintahan yang baik serta asas-asas hukum yang tidak tertulis. Majelis Hakim di PTUN, dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara dituntut untuk berpedoman kepada UU No.14 Tahun 1970 sebagaimana direvisi menjadi UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang di dalamnya diatur tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

AAUPB tersebut pada prinsipinya memuat asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan,

³ Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara PTUN (Mendorong Terwujudnya Pemerintah Yang Bersih Dan Berwibawa*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009, hlm.158

asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan, asas kesamaan dalam mengambil keputusan, asas permainan yang layak (fair play), asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi. Seiring berlakunya ketentuan asas-asas hukum penyelenggaraan pemerintahan tersebut, berkembang pula isu permasalahan seperti adanya oknum aparat atau pejabat publik yang kurang transparan dan adil, bertindak sewenang-wenang, diskriminatif, kurang cermat, memanipulasi kebijakan, komersialis dan kurang optimal dalam melaksanakan tanggungjawabnya, termasuk mempersulit warga masyarakat tertentu dalam suatu urusan pelayanan tertentu.

Demikian pula sebaliknya bahwa terkadang ada oknum warga atau elemen masyarakat yang kurang mengindahkan atau mematuhi suatu ketentuan hukum yang berlaku. Permasalahan dalam bidang pelayanan administrasi publik yang sering timbul di lingkungan pemerintah adalah penerbitan Surat Keputusan pegawai. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor : 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor : 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Negara berusaha melindungi kepentingan pegawai. Namun selama ini dalam pelaksanaan undang-undang tersebut tidak maksimal dalam memberikan perlindungan kepada stakeholder yang dicakup, sehingga melahirkan sengketa TUN.

Salah satu permasalahan yang terjadi dalam masalah kepegawaian yang masuk ke dalam ranah pengadilan Tata Usaha Negara adalah sengketa

Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta perihal jawaban permohonan mutasi menjadi guru atas nama Sdr. Drs. Hasan dan perkara No:06/G/2013 Dalam Perkara Ralat SK Menteri Kehutanan atas nama penggugat Wiranto.

Pada perkara pertama, yang menjadi objek gugatan adalah Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta No: Kw.12.1/2/KP.07.5/1724/2010, perihal Jawaban Permohonan Mutasi menjadi Guru atas nama Drs. Hasan Zubaidi, bertanggal 19 juni 2010 yang ditandatangani oleh Kepala Bagian Tata Usaha Drs. H. Maskul Haji, M.Pd.I. Kasus ini berawal dari Drs. Hasan Zubaidi sebagai penggugat menggugat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan dasar gugatan objek sengketa Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh tergugat Kepala kantor Wilayah kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berupa Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah istimewa Yogyakarta No: Kw.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 tanggal 19 Juni 2010 perihal Jawaban Permohonan Mutasi menjadi Guru atas nama Drs. Hasan Zubaidi yang ditandatangani oleh Kepala Bagian Tata Usaha Drs. H. Maskul Haji, M.Pd.I. yang isinya Penolakan Mutasi atas nama Drs. H. Maskul Haji (penggugat) dari Penghulu Madya pada KUA Kecamatan Melati, Kabupaten Sleman menjadi Guru Pendidikan Agama Islam pada Madrasah Aliyah Negeri di lingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sleman, dalam perkara tersebut uraian permasalahan salah satunya mengarah pada KTUN dari tergugat yang tidak

sesuai dengan AAUPB khususnya asas motivasi dan asas bertindak cermat. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*) dimaksudkan agar dalam mengambil keputusan badan atau pejabat TUN bersandar pada alasan atau motivasi yang cukup yang sifatnya benar, adil dan jelas, sedangkan berdasarkan asas bertindak cermat badan atau pejabat TUN harus senantiasa bertindak secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat.⁴

Sementara pada masalah kedua yaitu gugatan terhadap Menteri Kehutanan RI dan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai DIY. Hal tersebut terkait dengan keluarnya SK Menteri Kehutanan No. SK/48/Menhut-II/Ths/2012 dan Keputusan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Nomor: SK.01/BPDASSOP/2013 tentang Penetapan Personil Dalam Jabatan Non Struktural dan Jabatan Fungsional Lingkungan Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai. Tindakan tergugat dengan meralat SK Menteri Kehutanan Nomor SK.48/Menhut-II/Rhs/2012 oleh penggugat dianggap merugikan kepentingannya.

Bertolak dari uraian tersebut di atas, penulis tertarik mengkaji putusan tersebut karena adanya perbedaan putusan yang diambil oleh hakim. Kedua SK yang digugat oleh penggugat di atas memiliki karakteristik yang sama yaitu SK sama-sama dibuat oleh pejabat daerah yang ada di lingkup dimana penggugat berada. SK dibuat oleh atasan langsung di kantor penggugat. Namun demikian, dalam kasus mutasi pegawai, hakim secara substatim

⁴ Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara PTUN (Mendorong Terwujudnya Pemerintah Yang Bersih Dan Berwibawa)*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009, hlm.134-135

membenarkan tindakan tergugat namun menolak pertimbangan yang diberikan oleh tergugat dalam mengeluarkan SK, sehingga dalam putusannya hakim menolak gugatan penggugat dan memerintahkan kepada tergugat untuk membenahi pertimbangan keputusannya. Sementara dalam masalah kedua, ralat SK oleh Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai DIY hakim menolah gugatan penggugat untuk seluruhnya karena melihat legal standing tergugat untuk meralat SK telah dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku serta asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Memperhatikan uraian tersebut, peneliti bermaksud meneliti putusan hakim dalam dua perkara tersebut dengan judul penelitian: “Analisis Yuridis Putusan PTUN Yogyakarta (Studi Komparasi Perkara No:10/G/2010/PTUN-YK Dalam Perkara Mutasi Guru Dengan Perkara No:06/G/2013 Dalam Perkara Ralat Sk Menteri Kehutanan)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan beberapa fenomena dan isu hukum dari latar belakang masalah tersebut diatas, dapatlah dipertajam obyek yang akan diteliti dan untuk lebih konkritnya, rumusan masalah dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana dasar hukum hakim dalam putusan PTUN Yogyakarta perkara nomor :10/G/2010/PTUN-YK dalam perkara mutasi guru dengan perkara No:06/G/2013 perkara ralat SK Menteri Kehutanan?
2. Apakah keputusan Tata Usaha Negara dari Tergugat sah atau tidak menurut peraturan perundang-undangan dan AAUPB?

3. Mengapa terdapat perbedaan putusan hakim dalam perkara nomor :10/G/2010/PTUN-YK dalam perkara mutasi guru dengan perkara No:06/G/2013 perkara ralat SK Menteri Kehutanan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dasar hukum hakim dalam putusan PTUN Yogyakarta perkara nomor :10/G/2010/PTUN-YK dalam perkara mutasi guru dengan perkara No:06/G/2013 perkara ralat SK Menteri Kehutanan.
2. Untuk menganalisis keabsahan keputusan Tata Usaha Negara dari Tergugat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Untuk menganalisis perbedaan putusan hakim dalam perkara nomor:10/G/2010/PTUN-YK dalam perkara mutasi guru dengan perkara No:06/G/2013 perkara ralat SK Menteri Kehutanan.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Memperkaya khazanah kajian hukum pada umumnya, dan khususnya dalam hukum Tata Usaha Negara.
2. Dapat dijadikan bahan masukan bagi Pejabat TUN dalam memutuskan suatu kasus yang terjadi di masyarakat sesuai dengan ketentuan hukum yang ada.

3. Dapat dijadikan bahan masukan bagi masyarakat umum mengenai proses penyelesaian sengketa TUN di pengadilan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif biasa disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data primer dan disebut juga penelitian hukum kepustakaan. Menurut Peter Mahmud,⁵ penelitian hukum normatif adalah “... suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. “...penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.

Data primer diperoleh dari penelitian kepustakaan dan dokumen, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumen yang biasanya disediakan di perpustakaan atau milik pribadi serta undang-undang yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Data sekunder diperoleh dari penelitian lapangan atau penelitian langsung di dalam masyarakat melalui wawancara.

⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 34

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah normatif atau perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan perbandingan. Pendekatan normative atau perundang-undangan dilakukan untuk meneliti ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai kewenangan pejabat TUN dalam memutuskan mutasi guru dan ralat SK.

Pendekatan kasus adalah telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap. Dalam hal ini kasus yang dimaksud adalah terkait dengan putusan perkara nomor :10/G/2010/PTUN-YK dalam perkara mutasi guru dengan perkara No:06/G/2013 perkara ralat SK Menteri Kehutanan. Sementara itu, pendekatan perbandingan dilakukan untuk melihat pertimbangan hakim yang satu dengan hakim yang lainnya dalam mengadili mengadili suatu perkara yang memiliki substansi yang sama. Hal ini sebagai masukan di dalam analisis bagaimana seharusnya ketentuan hukum positif Indonesia mengatur mengenai ketentuan terkait tentang mutasi guru dan perubahan atas suatu SK.

3. Objek Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, dengan sasaran mempelajari berkas perkara kepegawaian

yang telah diputus dan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, serta bagaimana implementasinya dalam pelaksanaan putusannya.

4. Data Penelitian atau bahan Hukum

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh di lokasi penelitian berupa berkas perkara / putusan pengadilan tata usaha Negara Yogyakarta tentang kepegawaian yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap , serta wawancara dengan ketua dan panitera/sekretaris pengadilan tata usaha negara Yogyakarta.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi pustaka berupa buku, data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan obyek penelitian ini.

5. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian atau Bahan Hukum

Analisis data dalam penelitian hukum ini adalah argumentasi hukum. Argumentasi hukum adalah suatu opini, pendapat seseorang tentang hukum atau suatu pandangan yang lahir sebagai suatu penafsiran yang berasal dari sekumpulan fakta-fakta hukum yang didasarkan pada pemikiran yang dapat diterima oleh setiap orang atau berdasarkan penalaran hukum yang rasional dengan tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku. Argumentasi hukum biasanya digunakan untuk menemukan kebenaran hukum sehingga dapat tercapainya suatu putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap.

Pengolahan dan penyajian data merupakan suatu bentuk uraian mengenai cara menganalisis data dengan mengumpulkan data yang kemudian dilakukan pengeditan terlebih dahulu yang selanjutnya digunakan sebagai bahan analisis yang bersifat kualitatif. Dalam proses analisis terdapat tiga komponen utama. Tiga komponen utama tersebut adalah (1) reduksi data, (2) sajian data, (3) penarikan simpulan serta verifikasi. Tiga komponen tersebut terlibat dalam proses analisis dan saling berkaitan.⁶

Pengolahan dan penyajian data penelitian atau bahan hukum dilakukan setelah diperoleh data primer dokumen putusan yang didukung oleh data sekunder yang diperoleh dari wawancara. Data yang diperoleh kemudian dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan fenomena yang diteliti. Selanjutnya, peneliti akan mengolah dan menyajikannya ke dalam tesis ini.

6. Analisis atau Pembahasan

Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif. Metode kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analisis.⁷ Metode kualitatif adalah metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian

⁶ H.B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif*, Surabaya: Bagian II, UNS Press, 2009, hlm. 91

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 24.

lapangan menurut kualifikasi dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan, sehingga akan diperoleh jawaban mengenai rumusan masalah penelitian ini.⁸

Metode analisis secara deskriptif yaitu memilih data yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya di lapangan. Dalam analisis menggunakan cara berpikir deduktif, yaitu menyimpulkan hasil penelitian yang khusus. Menurut Philipus M. Hadjon, menjelaskan metode deduksi sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles, penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (pernyataan bersifat umum). Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*.⁹ Dengan menggunakan metode tersebut diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas dan menyeluruh tentang kesesuaian landasan konseptual yang digunakan dalam menjawab pokok permasalahan dalam tesis ini.

Data yang diperoleh melalui studi pustaka dan wawancara demikian banyak dan kompleks serta masih bercampur-campur, maka dibuatlah reduksi terhadap data tersebut. Dalam proses reduksi ini, dilakukan seleksi untuk memilih data yang relevan dan bermakna, yang mengarah pada pemecahan masalah, penemuan, pemaknaan untuk menjawab pertanyaan. Begitu juga perlakuan peneliti terhadap transkrip itu penulis ambil sebagai data penelitian, cukup peneliti seleksi data-data

⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 114

⁹ Hadjon, Philipus M, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993, hlm. 13

yang relevan dengan tema penelitian yang kemudian peneliti masukkan dalam laporan penelitian.

Setelah direduksi, selanjutnya data tersebut direduksi lagi, langkah selanjutnya adalah menyederhanaan, menyusun secara sistematis hal-hal yang pokok dan penting dan membuat abstraksi untuk memberi gambaran yang tajam serta bermakna. Proses pemilihan data mengarah pada pemecahan masalah, penemuan, pemaknaan, serta diformulasikan secara sederhana, disusun secara sistematis dengan menonjolkan hal-hal yang lebih substantif.

