

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta

1. Sejarah PTUN Yogyakarta

Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor: 02 Tanggal 29 Januari 1997 dan diresmikan penggunaan gedungnya pada tanggal 29 Desember 1997 oleh Menteri Kehakiman RI H. Oetoyo Oesman, SH.

Sebelum dibentuk Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, Apabila ada sengketa Tata Usaha Negara di Wilayah Pemerintah Daerah Istimewa Istimewa Yogyakarta maka menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1993 dan Surat Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: KMA/012/SK.III/1993 tanggal 5 Maret 1993.

Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor: 02 Tanggal 29 Januari 1997 Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta memiliki wilayah hukum yang meliputi Wilayah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu:

1. Pemerintah Kota Madya Yogyakarta
2. Pemerintah Kabupaten Bantul
3. Pemerintah Kabupaten Sleman
4. Pemerintah Kabupaten Kulon Progo
5. Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul

Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta merupakan peradilan tingkat Pertama dibawah wilayah hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya sebagai Peradilan Tingkat Bandingnya. Sejak berdiri pada tahun 1997 sampai dengan sekarang Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta telah dipimpin oleh Ketua sebagai berikut:

Kantor Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta telah mengalami dua kali renovasi gedung, yang pertama karena terkena "Gempa Jogja" tahun 2006, Kemudian yang kedua memang karena aturan dari Mahkamah Agung untuk memenuhi 4 pilar, Pelaksanaan Renovasi gedung 4 pilar PTUN Yogyakarta dilaksanakan dalam 3 (tiga) Tahap.

2. Tugas Dan Fungsi

Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta merupakan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara di bawah Mahkamah Agung RI sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan Hukum dan Keadilan, Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta sebagai kawal depan (*Voorj post*) Mahkamah Agung, bertugas dan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara yang masuk di tingkat pertama.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta mempunyai struktur organisasi yang mengacu pada ketentuan dan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 serta terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009.
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009.
4. Keppres Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Pengalihan Organisasi Administrasi, dan Finansial dilingkungan Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung.
5. Keppres Nomor 13 Tahun 2005 Tentang Kesekretariatan MARI.
6. Keppres Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Kepaniteraan MARI.

7. Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor KMA/018/SK/III/2006 Tanggal 14 Maret 2006 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia.
8. Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung RI Nomor MA/SEK/07/SK/III/2006 Tanggal 13 Maret 2006 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Tugas Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta:

1. Menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta (PTUN Yogyakarta), dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang bersangkutan, serta petunjuk-petunjuk dari Mahkamah Agung Republik Indonesia (Buku Simplemen Buku I, Buku II, SEMA, PERMA, dll).
2. Meneruskan sengketa-sengketa Tata Usaha Negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) yang berwenang.
3. Peningkatan kualitas dan profesionalisme Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, seiring peningkatan integritas moral dan karakter sesuai Kode Etik dan Tri Prasetya Hakim Indonesia, guna tercipta dan dilahirkannya putusan-putusan yang dapat

dipertanggungjawabkan menurut hukum dan keadilan, serta memenuhi harapan para pencari keadilan.

4. Meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga Peradilan guna meningkatkan dan memantapkan martabat dan wibawa Aparatur dan Lembaga Peradilan sebagai benteng terakhir tegaknya hukum dan keadilan, sesuai tuntutan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Memantapkan pemahaman dan pelaksanaan tentang organisasi dan tata kerja Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta sesuai dengan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/012/SK/III/1993, tanggal 5 Maret 1993 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
6. Membina Calon Hakim dengan memberikan bekal pengetahuan di bidang hukum dan administrasi Peradilan Tata Usaha Negara agar menjadi Hakim yang profesional dan berintegritas.
7. Setiap Pengadilan dipimpin oleh seorang Ketua dibantu oleh seorang Wakil Ketua yang keduanya dinamakan Pimpinan Pengadilan, bertugas dan bertanggung jawab atas terselenggaranya Peradilan dengan baik dan menjaga terpeliharanya citra dan wibawa Pengadilan.
8. Mengingat luas lingkup tugas dan berat beban pekerjaan yang harus dilaksanakan Pengadilan, maka dalam hal penyelenggaraan administrasi Pengadilan oleh Undang-Undang dibedakan menurut

jenisnya ke dalam administrasi Kepaniteraan dan administrasi Kesekretariatan dengan maksud menjaga ketertiban dalam penyelenggaraan administrasi dan kelancaran penyelenggaraan Peradilan.

Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta memiliki fungsi, yaitu :

1. Fungsi PERATUN (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
2. Fungsi Administratif (Pasal 47 dan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).
3. Fungsi Pengawasan dalam Peradilan TUN dimiliki oleh Ketua Pengadilan (Pasal 52).
4. Fungsi Lain-lain. Selain tugas pokok untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 47 undang Nomor 5 Tahun 1986, Pengadilan Tata Usaha Negara disertai tugas dan kewenangan lain berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

3. Organisasi Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta

Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta dipimpin oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta yang dibantu oleh Wakil Ketua, Para Hakim, Panitera/Sekretaris, Wakil Panitera, dan Para Panitera Muda, yang mana para pejabat tersebut bersifat teknis yang dilaksanakan dibagian kepaniteraan dan tugas yang bersifat administrasi umum dilaksanakan oleh bagian kesekretariatan, yakni Sekretaris, Wakil Sekretaris, Ka Sub Bagian Umum, Ka Sub Bagian Kepegawaian, Ka Sub Bagian Keuangan.

4. VISI dan MISI

Rencana Strategis merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai sebagai sarana atau proses untuk tercapainya Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran yang telah ditetapkan, sesuai dengan Visi dan Misi Mahkamah Agung, yang dapat dijabarkan menjadi:

VISI :

Visi adalah suatu gambaran tentang keadaan masa depan yang berisikan cita-cita dan citra yang ingin diwujudkan oleh organisasi. Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta yang merupakan peradilan di bawah Mahkamah Agung, visi Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta selaras dengan visi Mahkamah Agung yaitu:

“Terwujudnya Peradilan Tata Usaha Negara Yang Agung”

MISI :

Untuk mewujudkan visi tersebut perlu ditetapkan misi Pengadilan
Tata Usaha

Negara Yogyakarta sebagai berikut :

- a. Mewujudkan Supremasi hukum yang mandiri, efektif dan efisien
 - b. Memberikan pelayanan hukum yang berkeadilan kepada pencari keadilan
 - c. Meningkatkan Kredibilitas dan transparansi peradilan tata usaha negara
2. Meningkatkan kualitas SDM yaitu hakim dan pegawai
 - b. Meningkatkan sarana dan prasarana

5. Tujuan dan Sasaran Strategis

Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta mempunyai 2 (dua) tujuan yang diuraikan sebagai berikut :

- a. Mewujudkan Lembaga Peradilan yang bermartabat, berwibawa dan akuntabel. Sasaran dari tujuan di atas yaitu :
 - 1) Peningkatan penyelesaian perkara
 - 2) Peningkatan tertib administrasi perkara
 - 3) Peningkatan Kualitas SDM
- b. Peningkatan pelayanan informasi pada Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Sasaran dari tujuan di atas yaitu peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap peradilan (*access to justice*)

6. Program Utama dan Kegiatan Pokok

a. Program Utama

Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta dalam menjalankan Tugas dan Fungsinya sesuai visi dan misi yang telah ditentukan. Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta mempunyai program utama tahun 2010-2014 sebagai berikut:

- 1) Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya Mahkamah Agung
- 2) Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur Mahkamah Agung
- 3) Program Peningkatan Manajemen Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara

b. Kegiatan Pokok

Program tersebut di atas dalam pelaksanaannya diuraikan dalam beberapa kegiatan pokok selama Tahun 2010-2014 yaitu:

- 1) Penyelesaian perkara baru
- 2) Penyelesaian sisa perkara
- 3) Register dan pendistribusian berkas perkara ke Majelis yang tepat waktu
- 4) Penyelesaian kelengkapan Berkas banding, Kasasi dan peninjauan kembali
- 5) Penyampaian pemberitahuan Pemanggilan Sidang
- 6) Penyampaian Pemberitahuan Relas Putusan
- 7) Pelaksanaan diklat teknis yudisial
- 8) Pelaksanaan diklat teknis non yudisial
- 9) Tindak lanjut pengaduan yang masuk
- 10) Tindak lanjut temuan yang masuk
- 11) Publikasi proses penyelesaian perkara

B. Peranan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta

Berdasarkan Undang-Undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pasal 47 mengatur tentang kompetensi PTUN dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

Kewenangan Pengadilan untuk menerima, memeriksa, memutus menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya yang dikenal dengan kompetensi atau kewenangan mengadili. PTUN mempunyai kompetensi menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama. Akan tetapi untuk sengketa-sengketa tata usaha negara yang harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administrasi berdasarkan Pasal 48 UU No. 5 tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 maka PT.TUN merupakan badan peradilan tingkat pertama.

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan

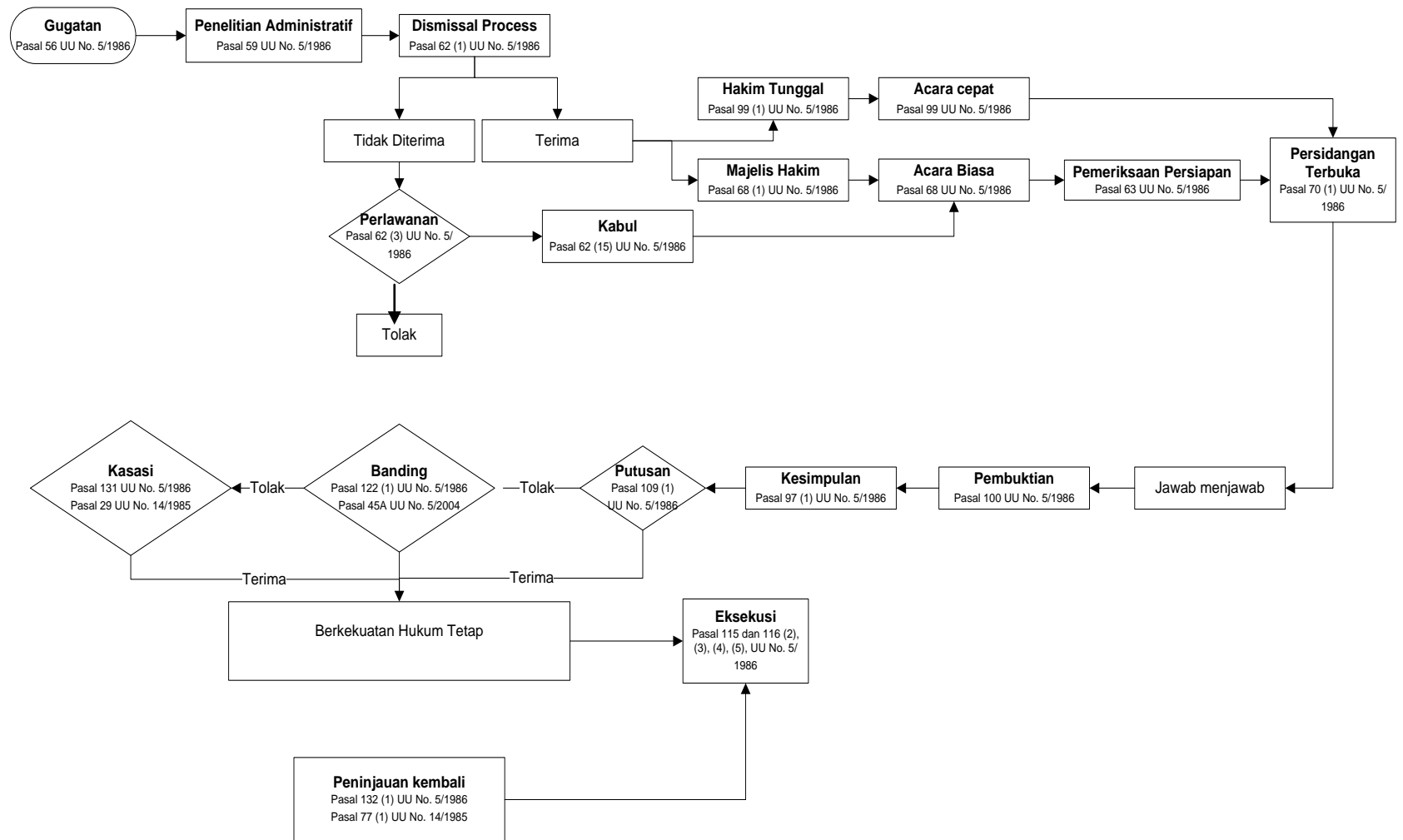
kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.

Kompetensi absolut PTUN adalah sengketa tata usaha negara 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 (Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004).

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan digunakan terhadap gugatan dengan objeknya berupa Keputusan Tata Usaha Negara yang dalam peraturan dasarnya tidak mengisyaratkan adanya penyelesaian sengketa melalui upaya administratif terlebih dahulu, maka dapat digunakan prosedur gugatan langsung ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam hal digunakan upaya peradilan, maka segi penilaian Hakim terhadap Keputusan TUN didasarkan aspek *rechtmatigheid* (aspek legalitasnya) saja.

Tahapan menggugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara diawali pada saat penggugat berniat memasukkan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sudah dari awal harus dipikirkan bahwa sebelum secara resmi gugatan tersebut akan diperiksa di persidangan akan ada tiga tahap pemeriksaan pendahuluan atau tahap pra pemeriksaan persidangan yang semuanya saling berkaitan yang harus dilalui, yaitu pemeriksaan administratif oleh kepaniteraan, Rapat Permusyawaratan (prosedur dismissal), dan Pemeriksaan Persiapan dengan spesifikasi kewenangan dan prosedur untuk masing-masing tahap tersebut berbeda-beda.

Berikut ini merupakan gambar alur perkara Tata Usaha Negara di PTUN Yogyakarta.



Gambar. 1
Alur Perkara Tata Usaha Negara
 Sumber: PTUN Yogyakarta

Peranan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kependagawiaian di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan keterangan Bapak Andi Muh Ahli Rahman, selaku Hakim Anggota PTUN Yogyakarta menyatakan bahwa:

Peranan PTUN dalam penyelesaian sengketa kepegawaian di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah hakim hakim tidak boleh menolak perkara dan apabila ada perkara sengketa kepegawaian hakim merujuk apa yang menjadi obyek sengketa kepegawaian tersebut berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.²³

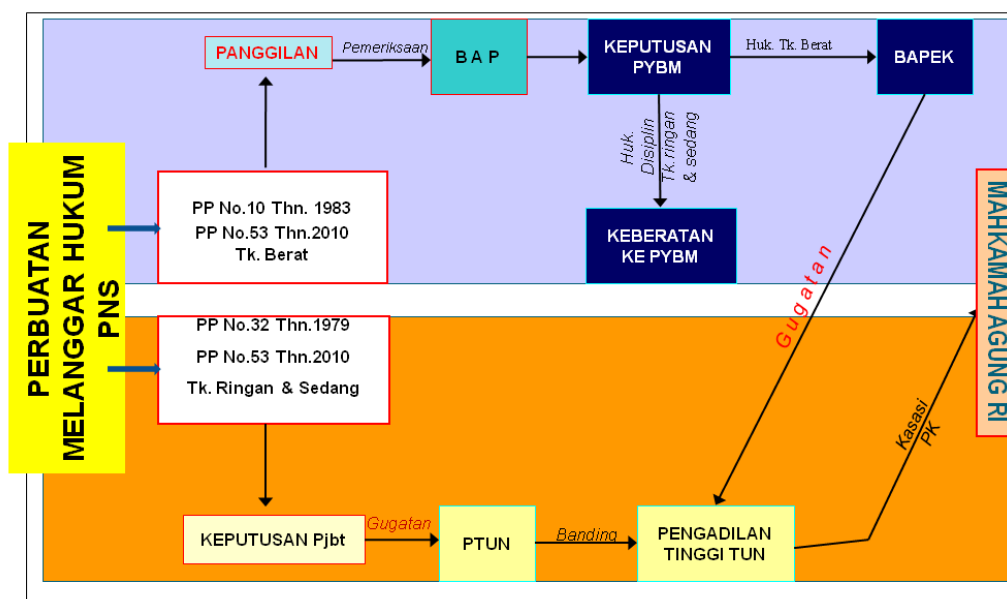
Pasal 1 angka 9 UU No. 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 dinyatakan bahwa penggugat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingan dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan tata usaha negara agar Keputusan tata usaha negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau disertai tuntutan ganti rugi dan rehabilitasi.

²³ Wawancara dengan Bapak Andi Muh Ahli Rahman, selaku Hakim Anggota PTUN Yogyakarta tanggal 26 September 2015.

Upaya penyelesaian sengketa kepegawaian secara internal lebih didahulukan dari pada upaya melalui jalur hukum. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. Upaya administratif yang dimaksud adalah banding administratif dan keberatan. Banding administratif dilakukan apabila penyelesaian dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, sedangkan keberatan dilakukan apabila penyelesaian sengketa dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN. Apabila upaya tersebut telah ditempuh dan pihak yang dikenai KTUN masih merasa belum puas maka proses selanjutnya yang berjalan adalah proses hukum.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dapat dibagi menjadi dua. Pertama adalah sengketa kepegawaian yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap peraturan disiplin PNS, penyelesaiannya adalah melalui upaya banding administratif kepada BAPEK. Kedua adalah sengketa kepegawaian di luar masalah pelanggaran terhadap peraturan disiplin yang dapat diselesaikan melalui sistem peradilan di PTUN, namun sebelumnya wajib diupayakan terlebih dahulu upaya administratif yaitu meliputi banding dan keberatan administratif. Kedua bentuk penyelesaian sengketa kepegawaian tersebut berbeda, namun keduanya melibatkan satu pokok masalah yang sama, yaitu adanya KTUN yang merugikan kepentingan dari PNS yang bersangkutan. Berikut ini adalah Bagan Alur Penyelesaian Sengketa Kepegawaian.



Gambar 2
Bagan Alur Penyelesaian Sengketa Kepegawaian
 Sumber: PTUN Yogyakarta

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan di PTUN Yogyakarta maka penulis akan menguraikan contoh kasus sengketa kepegawaian yang diajukan ke PTUN Yogyakarta sebelum berlakunya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara berdasarkan Putusan Perkara No 13/G/2011/PTUN.YK.

Putusan atas perkara antara T. Sakim sebagai pihak Penggugat dengan Kepala Badan Kepegawaian Negara Regional I Yogyakarta selaku pihak Tergugat. KTUN yang menjadi obyek perkara tersebut adalah Surat Keputusan Badan Kepegawaian Negara Kantor Regional I Yogyakarta Nomor: 102940/KEP/BV/23403/11 tertanggal 14 Maret 2011 tentang Memberikan Kenaikan Pangkat Pengabdian dan Pemberhentian dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Berikut merupakan pokok-pokok gugatan yang disampaikan oleh Penggugat terkait duduk perkaranya:

- 1) Penggugat diangkat menjadi PNS guru SD Negeri Menteri II berdasarkan SK Kepala DIY Nomor 1578/D/UP. Tertanggal 29 Agustus 1975 dengan pangkat Pengatur Muda /Ia dan bertugas di sekolah tersebut sampai 31 Oktober 1993. Pada 28 Desember 1993 Penggugat diangkat sebagai penilik dan diangkat kembali menjadi guru pada 4 November 2006.
- 2) Sejak 1 Oktober 2007 Penggugat naik pangkat menjadi Pembina (Golongan IV/a) dan akan memasuki pensiun pada 1 April 2011
- 3) Penggugat menerima surat yang menjadi obyek sengketa kemudian ke DPPKAD Kabupaten Gunungkidul untuk mengambil taspen dan gaji pensiun, akan tetapi pihak DPPKAD memberitahukan bahwa SK Pensiun Penggugat hanya berlaku terhitung tanggal 1 April 2007 sehingga penggugat diwajibkan mengembalikan gaji yang pernah diterima selama menjadi guru dari tahun 2006 sampai 2011 ke kas daerah.
- 4) Penerbitan surat yang menjadi obyek gugatan sangat merugikan kepentingan penggugat karena prosedur terbutnya tidak memenuhi syarat formil dan materiil serta tidak memperhatikan fakta-fakta hukum sehingga bertentangan dengan AAUPB.

Berdasarkan pokok-pokok gugatan tersebut, maka Penggugat memohon kepada majelis hakim untuk mengabulkan gugatan penggugat, menyatakan batal atas obyek gugatan dan mewajibkan Tergugat mencabutnya. Selain itu, Tergugat juga diwajibkan menerbitkan KTUN baru dan dihukum untuk membayar biaya perkara. Atas pokok-pokok perkara gugatan tersebut Tergugat mengajukan jawaban sebagai berikut:

- 1) Sesuai keputusan Menpan No 84 Tahun 1933 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya, Pasal 21 ayat (1) dinyatakan

bahwa pengangkatan PNS dari jabatan lain ke dalam jabatan guru dapat dipertimbangkan dengan ketentuan bahwa disamping harus usia setinggi-tingginya 51 tahun

- 2) Penggugat pada saat diangkat kembali oleh Bupati Gunungkidul dalam Jabatan Fungsional guru pada 1 Desember 2006 telah berusia 55 tahun 8 bulan
- 3) Dikarenakan pengangkatan Penggugat dalam jabatan fungsional guru tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan kedudukan yang bersangkutan saat dialihkan sebagai guru adalah penilik. Oleh sebab itu, ditetapkan surat yang menjadi obyek gugatan terhitung mulai 1 April 2007.

Putusan Majelis Hakim PTUN Yogyakarta atas perkara tersebut adalah mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya dan menyatakan batal surat yang menjadi obyek gugatan Majelis Hakim dalam hal ini mewajibkan Tergugat untuk mencabut surat tersebut dan menerbitkan surat tentang memberikan kenaikan pangkat pengabdian dan pemberhentian dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil dengan pensiun TMT 1 April 2011.

Pertimbangan dalam pembuatan putusan tersebut adalah bahwa pembuatan surat yang menjadi objek gugatan oleh Tergugat didasarkan pada pertimbangan di luar kewenangannya serta mengesampingkan fakta bahwa Penggugat terhitung sampai tanggal 30 Maret 2011 telah menjalani masa kerja selama 33 tahun 7 bulan dalam pangkat Pembina IVa, akan tetapi oleh penggugat ditetapkan pensiun mulai 1 April 2007 dengan memberikan kenaikan pangkat yang secara substansi materiil melanggar peraturan perundang-undangan. Selain itu Majelis Hakim juga berpendapat bahwa alasan Tergugat adalah tidak

berdasarkan hukum, mengingat tugas pokok tergugat adalah melakukan koordinasi dalam manajemen kepegawaian dan terhadap hal tersebut tidak menghapus keberadaan surat keputusan Bupati yang mengangkat kembali Penggugat menjadi guru.

Atas putusan tersebut, pihak Tergugat mengajukan banding ke PTTUN Surabaya. Pada Putusan PTTUN Surabaya Nomor 20/B/2012/PT.TUN.SBY, Kepala Badan Kepegawaian Negara Kantor Regional I Yogyakarta menjadi pihak Pembanding, sementara T. Sakim merupakan pihak Terbanding. Putusan dari PTUN Surabaya atas perkara tersebut adalah memperkuat putusan PTUN Yogyakarta Nomor 13/G/2011/PTUN.YK yang dimohonkan banding. Pertimbangannya yaitu bahwa pertimbangan hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim PTUN adalah telah benar dan tepat untuk perkara tersebut. Oleh sebab itu, pembanding kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Putusan Mahkamah Agung atas perkara tersebut adalah putusan Nomor 349 K/TUN/2012. Pada putusan tersebut, Kepala Badan Kepegawaian Negara Kantor Regional I Yogyakarta menjadi pihak Pemohon Kasasi dan dalam hal ini Mahkamah Agung memutuskan untuk permohonan kasasi tidak dapat diterima. Pertimbangan hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim adalah karena masa tenggang waktu pengajuan kasasi telah berakhir sehingga permohonan kasasi tidak dapat diproses.

Berdasarkan contoh putusan yang dibuat oleh PTUN Yogyakarta yang menolak atau mengabulkan gugatan terkait sengketa kepegawaian menunjukkan berbagai bentuk putusan yang mungkin dibuat oleh hakim PTUN dalam menangani perkara sengketa kepegawaian. Dapat dilihat bahwa putusan

oleh hakim PTUN cukup beragam, namun terdapat beberapa aspek yang selalu dijadikan bahan pertimbangan oleh hakim PTUN dalam membuat putusan. Aspek tersebut adalah bukti dan saksi. Kedua aspek tersebut dalam hal ini selalu menjadi pertimbangan utama bagi hakim untuk membuat putusan.

Pemeriksaan kebenaran bukti-bukti di persidangan serta keterangan dari saksi pada dasarnya memang dinilai dapat mencerminkan kejadian yang sesungguhnya terjadi. Selain itu, kedua aspek tersebut juga mampu memberikan penguatan atau sangkalan yang kuat bagi dalil-dalil yang diungkapkan oleh pihak Penggugat maupun tergugat. Oleh sebab itu, bukti dan saksi menjadi aspek penting dalam proses persidangan an dasar pembuatan putusan oleh hakim.

Pada sisi lain, tidak jarang terdapat fenomena yang cenderung tidak dapat dibuktikan atau tidak ada saksi yang menyaksikan langsung fenomena terkait. Apabila hal demikian terjadi, maka hakim harus memutuskan suatu perkara dengan hati-hati dan bijak sehingga tidak membuat keputusan yang salah. Proses pembuatan putusan tidak seharusnya didasarkan pada penilaian subyektif atau asumsi-asumsi saja. Oleh sebab itu, kebijaksanaan hakim dalam membuat putusan juga sangat diperlukan sehingga putusan yang dibuat benar-benar menjadi dasar putusan yang tepat dan tidak menciderai prinsip keadilan yang sesungguhnya.

C. Peranan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Sesudah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta

Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 129 tidak memiliki kewenangan dalam memutus sengketa kepegawaian, hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 129 sebagai berikut:

- 1) Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.
- 2) Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif.
- 3) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum.
- 4) Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Walaupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN tidak mengatur upaya yang dapat ditempuh oleh ASN atau PNS karena tidak puas oleh putusan Badan Pertimbangan ASN tidak menutup kemungkinan PNS mengajukan gugatan ke PTUN, hal ini dapat dicontohkan dalam putusan Putusan Perkara No 01/G/2015/PTUN.YK, hal ini sesuai dengan apa yang

tercantum dalam Pasal 139 bahwa semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang tentang kepegawaian sebelumnya dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Peran PTUN dalam penyelesaian sengketa kepegawaian adalah berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa sengketa kepegawaian termasuk sengketa tata usaha negara, maka penulis akan menyajikan contoh kasus sengketa kepegawaian di PTUN Yogyakarta berdasarkan Putusan Perkara No 01/G/2015/PTUN.YK.

Putusan atas perkara antara Yundarningsih, SN. Spd sebagai pihak Penggugat dengan Kepala Badan Kepegawaian Negara Regional I Yogyakarta selaku pihak Tergugat. KTUN yang menjadi obyek perkara tersebut adalah Surat Keputusan Badan Kepegawaian Negara Nomor: 000166/KEP/BV/23316/14 tertanggal 28 Oktober 2014 tentang mengenai Pensiun atas nama Yundarningsih, SN, Spd. Berikut merupakan pokok-pokok gugatan yang disampaikan oleh Penggugat terkait duduk perkaranya:

- 1) Bahwa surat yang diterbitkan dengan nomor surat: 824.1/237 tertanggal 1 Februari 2009 yang ditandatangani oleh Dra. Ratnani Widowati, yang mendasarkan pada Surat Keputusan Bupati Blora Nomor 143 Tahun 2009 tertanggal 30 Januari 2009 tentang Pemberhentian dari jabatan guru hingga diterbitkannya obyek sengketa maka Penggugat sangat dirugikan karena sejak bulan Februari 2013 sampai dengan gugatan sengketa tata usaha negara ini diajukan tidak pernah menerima gaji sama sekali sampai sekarang dan bahkan di tahun sebelumnya juga

pernah ada hak-hak penggugat yang tidak diberikan sampai sekarang termasuk hak-hak di luar gaji seperti perhitungan kekurangan pembayaran selisih tunjangan fungsional dan tambahan penghasilan pegawai negeri sipil tahun 2008 sampai sekarang tidak diterima penggugat. Kemudian untuk tata cara pengusulan kelengkapan berkas usulan pengajuan pensiun secara hierarkis terbitnya SK pensiun penggugat tidak mengetahui sama sekali karena sudah ada petugas dari Kantor UPTD TK/SD Kecamatan di Cepu yang bertugas mengusulkan sampai terbitnya SK pensiun yang resmi dari Kantor Regional I Badan Kepegawaian Negara Yogyakarta.

- 2) Bahwa penggugat sampai tanggal 12 November 2014 bahkan sampai hari Rabu 18 Februari 2015 penggugat merasa belum pernah menerima surat pemberhentian dari Kepala Kantor Regional I Badan Kepegawaian Yogyakarta di Yogyakarta sesuai lampiran IV Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor : 04/SE/1980 tanggal 11 Februari 1980. Dengan Demikian Kepala Kantor Regional I Badan Kepegawaian Negara dalam membuat keputusan Nomor 000166/KEP/BV/23316/14 mengenai pensiun atas nama Yundarningsih, SN, SPd. NIP. 19579115 198201 2 001, belum sesuai dengan surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 04/SE/1980 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil atas nama Yundarningsih, SN. Spd pada unit Kerja UPTD TK/SD Kecamatan Cepu.

Berdasarkan pokok-pokok gugatan tersebut, maka Penggugat memohon kepada majelis hakim untuk mengabulkan gugatan penggugat,

menyatakan batal atau tidak sah Surat Keputusan Kantor Regional 1 Badan Kepegawaian Negara Nomor 000166/KEP/BV/23316/14 tertanggal 28 Oktober 2014 mengenai Pensiun atas Nama Yundarningsih SN, S.Pd. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut surat Keputusan tersebut. Selain itu, Tergugat juga diwajibkan menerbitkan KTUN baru dan dihukum untuk membayar biaya perkara. Atas pokok-pokok perkara gugatan tersebut Tergugat mengajukan jawaban sebagai berikut:

- 1) Bahwa tergugat telah menetapkan Surat Keputusan Kepala Kantor Regional I BKN Yogyakarta Nomor 000166/KEP/BV/23316/14 tanggal 29 Oktober 2014 dengan dasar pertimbangan:
 - a. Permohonan penyelesaian status kepegawaian Penggugat yang disampaikan oleh Bupati Blora
 - b. Bagi pegawai negeri sipil yang telah mencapai batas usia pensiun akan diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil
- 2) Bahwa dalam dalil gugatan penggugat di tergugat telah menerbitkan keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan pasal 53 ayat (2) UU Nomor 9 tahun 2004, namun penggugat tidak menunjukkan peraturan perundangan yang berlaku dan atau azas-azas umum pemerintahan yang baik yang telah dilanggar Tergugat
- 3) Bahwa dalam dalil gugatan penggugat dinyatakan bahwa keputusan Kantor Regional I BKN Yogyakarta Nomor Nomor 000166/KEP/BV/23316/14 tanggal 29 Oktober 2014 dikeluarkan tergugat yang berawal dari permasalahan penggugat yang kerjanya lapor sejak selesai ujian pengangkatan Calon PNS adalah kesimpulan penggugat.

Putusan Majelis Hakim PTUN Yogyakarta atas perkara tersebut adalah mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya dan menyatakan batal surat yang menjadi obyek gugatan Majelis Hakim dalam hal ini mewajibkan Tergugat untuk mencabut surat tersebut dan menerbitkan surat keputusan baru berupa surat keputusan pemberhentian dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil dengan hak pensiun, yang memberhentikan penggugat akhir bulan Januari 2015 dan pensiun dihitung mulai tanggal 1 Februari 2015, dan memerintahkan untuk merehabilitasi hak-hak penggugat seperti semula sebelum terbitnya obyek sengketa hingga diterbitkannya Surat Keputusan baru, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pertimbangan dalam pembuatan putusan tersebut adalah berdasarkan bukti dan keterangan saksi secara substansi pimpinan instansi Penggugat yaitu Kepala UPTD TK/SD Kecamatan Cepu telah memberitahu penggugat bahwa ia akan diberhentikan dengan hormat dengan hak pensiun, namun secara prosedural waktu pemberitahuan dan format pemberitahuannya tersebut tidak memenuhi atau bertentangan dengan bagian III angka 6 Surat Edaran Nomor 04/SE/1980 yang mengatur pemberitahuan dilakukan secara tertulis selambat-lambatnya satu tahun tiga bulan sebelum mencapai Batas Usia Pensiun (BUP). Oleh karena pemberitahuan mengenai pemberhentian dengan hormat sebagai PNS karena mencapai batas usia pensiun cacat prosedural, maka obyek sengketa harus dinyatakan batal.

Pada tanggal 15 Januari 2013 saat penggugat memasuki batas usia pensiun (BUP) surat keputusan pemberhentian dengan hormat sebagai PNS dengan hak pensiun belum ada/belum diterbitkan/belum ditetapkan. Obyek sengketa baru diterbitkan dengan ditetapkan pada 28 Oktober 2014 (dua puluh satu bulan

setelah penggugat memasuki BUP) sehingga secara prosedur penerbitan obyek sengketa tidak sesuai/bertentangan dengan ketentuan oleh karena itu secara yuridis terdapat cacat prosedural sehingga obyek sengketa harus dibatalkan oleh pengadilan.

Bahwa pada tanggal 15 Januari 2014, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah diundangkan dan mulai berlaku sejak diundangkan. Di dalam undang-undang a quo serta dalam surat kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K26-30/V/7-3/99, tanggal 17 Januari 2014, perihal: Batas Usia Pensiun PNS, antara lain diatur mengenai batas usia pensiun bagi jabatan administrator, jabatan pengawas dan jabatan pelaksana (sebelum dikenal sebagai pejabat struktural eselon III ke bawah dan jabatan fungsional umum adalah 58 (lima puluh delapan) tahun (vide Pasal 87 ayat 1 huruf c dan Pasal 90 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 serta angka 2 huruf f Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/7-3/99 tanggal 17 Januari 2014).

Sedangkan dalam hal terjadi fakta hukum seperti Penggugat, yaitu pada saat mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Keputusan Pemberhentian belum ditetapkan, tidak diatur bagaimana ketentuannya, maka secara yuridis pengadilan berpendapat: oleh karena saat mulai berlakunya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Penggugat belum di pensiun sebagai PNS (Surat Keputusan Pensiun belum ditetapkan), maka secara mutatis mutandis (batas usia pensiun penggugat diperpanjang menjadi 58 (lima puluh delapan) tahun sesuai ketentuan Pasal 87 ayat (1) huruf c dan Pasal 90 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

D. Faktor Menghambat Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Faktor Penghambat Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta

Sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara berlaku PTUN tidak dapat secara langsung mengawasi segala sesuatu yang dijalankan oleh pemerintah dalam setiap pengambilan keputusan. Pengawasan yang dilakukan oleh PTUN hanyalah melaksanakan kewenangan sesuai dengan kewenangannya sebagaimana ketentuan, sehingga tidak semua keputusan yang diambil oleh pejabat tata usaha negara termasuk dalam wilayah kewenangan PTUN. Selain itu kesadaran hukum masyarakat yang masih rendah terkait putusan yang dikeluarkan oleh pejabat Tata Usaha Negara yang merugikan mereka sehingga tidak mengetahui bagaimana langkah hukum dalam upaya memperoleh keadilan bagi masyarakat dalam lingkup administratif pemerintahan.

Kurangnya kesadaran hukum para pejabat dapat dilihat dari putusan PTUN yang tidak dapat dieksekusi yang telah menimbulkan pesimisme dan apatisme dalam masyarakat. Sebagai negara yang

berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tentunya tindakan dari pemerintah tersebut harus berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Dibutuhkan suatu pengujian yuridis terhadap tindakan pemerintah dan pengujian yang dilakukan terhadap tindakan pemerintah itu harus dapat menghasilkan perlindungan bagi kepentingan rakyat.

2. Faktor Penghambat Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta

Salah satu faktor yang menghambat adalah adanya penjatuhan uang paksa bagi pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap berupa pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif serta publikasi di media cetak. Pemberlakuan uang paksa merupakan salah satu tekanan agar orang atau pihak yang dihukum mematuhi dan melaksanakan hukuman. Namun, dalam penerapannya pemberlakuan *dwangsom* masih menimbulkan permasalahan antara lain jenis putusan apa yang dapat dikenakan *dwangsom*, siapa yang akan dibebankan *dwangsom*, dan sejak kapan *dwangsom* diberlakukan. Bahwa penerapan *dwangsom* tidak dapat diterapkan pada semua putusan PTUN. Penerapan *dwangsom* hanya dapat dibebankan pada putusan PTUN yang bersifat penghukuman (putusan *condemnatoir*). Pejabat TUN yang sedang menjalankan tugasnya dalam kedinasan dan kemudian menimbulkan suatu kerugian bagi masyarakat,

namun tugas tersebut dilaksanakan sesuai dengan hukum maka kerugian yang dialami masyarakat haruslah dibebankan kepada negara. Karena merupakan kesalahan teknis dalam menjalankan dinas.

Lain halnya jika pada saat pejabat TUN tidak patuh untuk melaksanakan putusan PTUN maka pada saat tersebut pejabat TUN tidak sedang melaksanakan peran negara. Apabila terjadi hal demikian maka pertanggung jawabannya dibebankan secara pribadi kepada pejabat TUN yang bersangkutan. Dalam pelaksanaan penerapan uang paksa mekanisme pembayaran uang paksa juga perlu diperhatikan, karena yang dihukum untuk melaksanakan putusan PTUN adalah pejabat TUN yang masih aktif yang masih mendapatkan gaji secara rutin. Maka akan lebih efektif jika pengenaan dwangsom diambil dari gaji bulanan pejabat TUN yang bersangkutan. Dan perintah pemotongan gaji dalam amar putusan hakim diperintahkan kepada Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN). Namun untuk melaksanakan pembayaran uang paksa yang dikenakan kepada pejabat TUN yang bersangkutan masih menimbulkan kendala. Kendala yang pertama adalah apabila dalam pelaksanaan eksekusi ternyata pejabat TUN yang bersangkutan dipindahtugaskan ke tempat wilayah kerja KPKN yang berbeda. Upaya yang dapat dilakukan untuk menghadapi kendala pertama adalah dengan adanya koordinasi antara PTUN yang satu dengan PTUN yang lain, dan antara PTUN dengan Pengadilan Negeri jika ternyata pejabat TUN bersangkutan pindah ditempat yang tidak ada PTUN. Kendala selanjutnya adalah apabila gaji

pejabat yang bersangkutan tidak mencukupi untuk membayar uang paksa. Adapun upaya yang dapat dilakukan untuk menghadapi hal ini adalah dengan cara pejabat bersangkutan dapat mengangsur setiap bulan dengan mempertimbangkan sisa gaji yang layak untuk biaya hidup.

Sanksi lain yang dapat dikenakan pada pejabat TUN yang membandel adalah sanksi administratif. Sanksi administratif yang dapat diberikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah hukuman disiplin berupa penurunan pangkat, pembebasan dari Jabatan, pemberhentian dengan hormat, dan pemberhentian tidak dengan hormat. Sanksi administratif berupa pembebasan dari jabatan adalah paling tepat karena pada saat ia tidak mematuhi putusan PTUN maka pada saat itu ia tidak mau menggunakan kewenangan jabatannya. Perintah penjatuhan sanksi administratif ditujukan kepada pejabat yang berwenang untuk menghukum pejabat TUN tersebut. Namun, dalam hal apabila pejabat TUN adalah gubernur dan bupati karena sesuai dengan UU Otonomi Daerah secara hirarki ia tidak mempunyai atasan sebagai pejabat yang berwenang untuk menghukum, maka dalam hal ini tentunya hakim dapat memilih pengenaan uang paksa (*dwangsom*).