

BAB IV
Pemenuhan Hak atas Keadilan Bagi Pegawai Penggugat
Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Peradilan Administrasi
di Indonesia

A. Analisis Pengaturan Pelaksanaan Eksekusi Putusan
Pengadilan Administrasi di Indonesia

Pengadilan Tata Usaha Negara adalah satu pengadilan di dalam empat lingkungan peradilan. Kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan TUN untuk memutuskan sengketa kewenangan Tata Usaha Negara, diharapkan menjadi semacam kontrol yudisial (*judicial control*) bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Para pejabat administrasi—berdasarkan jabatannya—sebagaimana yang diatur oleh hukum memiliki kewenangan. Pejabat TUN memiliki kewenangan membuat Surat Keputusan tentang suatu hal di bawah bidang kompetensi dan wilayah hukumnya. Namun demikian pengaturan yang bersifat kongkret, individual dan final yang telah dibuat oleh pejabat TUN bukan berarti selalu tanpa kesalahan. Meskipun telah dibuat dengan pertimbangan yang matang, namun celah kesalahan selalu terbuka.

Beberapa kemungkinan yang dapat timbul dalam Surat Keputusan TUN adalah kesalahan dalam hal formal/prosedur (misalnya karena dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang, tidak melalui prosedur baku) maupun kesalahan materiil/substansi (karena tidak memenuhi rasa keadilan bagi orang yang terdampak dari keputusan tertentu tersebut).

Keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi penting sebagai kontrol yudisial berlangsungnya pemerintahan yang baik, agar para pelaksana pemerintahan (Pejabat TUN) tidak sewenang-wenang dalam melakukan suatu pengaturan dan penetapan, khususnya yang tertuang di dalam sebuah surat keputusan. Pengadilan TUN berwenang untuk membatalkan Suatu Objek Gugatan (Surat Keputusan TUN) melalui putusannya.

Di dalam asas *Prae Sumptio Iustae Causa* (Azas Praduga Keabsahan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara), sebuah keputusan administrasi sah dan harus dijalankan, sampai ada pembatalan dari pengadilan, dalam hal ini pengadilan administrasi (PTUN). Oleh karenanya para hakim di pengadilan TUN sangat berhati-hati, karena putusan

yang dibuat (untuk membatalkan sebuah surat keputusan) berarti telah mengesampingkan asas tersebut. Jadi, asas tersebut menjadi semacam "rambu" kehati-hatian bagi para hakim TUN untuk memutuskan perkara.

Keberadaan Pengadilan Administrasi ini juga menjadi harapan bagi para pencari keadilan untuk mendapatkan hak atas keadilan. Sebelum adanya pengadilan administrasi di Indonesia, perkara tentang sengketa administrasi diputuskan oleh pengadilan perdata (di lingkungan peradilan umum). Karena wilayah yurisdiksinya demikian luas, kerap kali sengketa-sengketa administrasi yang melibatkan pejabat-pejabat negara, tidak mendapatkan penyelesaian secara baik dan proporsional.

Dengan dikeluarkannya UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menjadi tonggak berdirinya sistem peradilan administrasi di Indonesia. Sejak pengaturan hukum tentang Peradilan Tata Usaha ini terbentuk, maka sengketa administrasi menjadi wilayah tersendiri yang diatur secara khusus. Penyelesaiannya melalui pengadilan juga menjadi fokus, karena telah terbentuk satu pengadilan sendiri yang khusus menangani sengketa administrasi.

Pasal 47 UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengatur bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Proses peradilan administrasi berjalan dengan tahapan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama. Pengadilan tingkat Banding adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Sementara Pemeriksa di tingkat Kasasinya adalah Mahkamah Agung. Hal ini disebutkan di dalam Pasal 5 UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan:

(1) Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh :

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara;
- b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

(2) Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.

Meskipun keberadaan peradilan administrasi di Indonesia menjadi secercah harapan bagi terpenuhinya hak atas keadilan bagi para pencari keadilan, namun masih terdapat beberapa kelemahan dalam pelaksanaan dan

terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh peradilan administrasi di Indonesia, di antaranya adalah:

1. Proses Peradilan Administrasi Yang Memakan Waktu

Lama

Pengaturan tentang sengketa administrasi di Peradilan Administrasi di Indonesia, dengan 3 (tiga) tingkat (pengadilan tingkat pertama, tingkat banding dan kasasi), berimplikasi pada panjangnya waktu yang ditempuh oleh penggugat untuk memperoleh hak-haknya.

Sebagai ilustrasi, untuk pengadilan tingkat pertama saja, sejak gugatan didaftarkan ke PTUN sampai dengan putusan Pengadilan, waktu yang ditempuh dapat lebih dari 5 (lima) bulan. Proses yang harus diikuti di dalam pengadilan tingkat pertama ini adalah: pemeriksaan awal (*dismissal proses*), perbaikan-perbaikan surat gugatan sebagaimana diberikan petunjuk oleh majelis hakim, masuk ke persidangan: pembacaan gugatan, eksepsi, replik, duplik, pemeriksaan saksi-saksi dan alat bukti sampai dengan putusan. Semua tahap memakan waktu yang cukup lama.

Jika sampai dengan putusan tingkat pertama tersebut diajukan banding (tidak boleh melampaui 14 hari sejak putusan pengadilan) maka prosesnya akan bertambah lama. Jika terhadap putusan pengadilan tingkat banding (PTTUN) pihak yang kalah tidak puas dan mengajukan pemeriksaan di tingkat kasasi kepada Mahkamah Agung, prosesnya akan semakin berlarut larut.

Adapun salah satu jalan keluar yang dapat ditempuh pada tingkat pertama adalah dengan mengajukan pemeriksaan dengan acara cepat. Namun walaupun hal ini dikabulkan, ini hanya berlaku pada pengadilan tingkat pertama saja. Proses banding dan kasasi yang mungkin dapat ditempuh oleh salah satu pihak akan memakan waktu cukup lama.

Sebagai gambaran, berikut ini dielaborasi ketentuan-ketentuan di dalam UU yang mengatur tentang beberapa ketentuan jangka waktu proses di dalam hukum acara peradilan administrasi, sebagai berikut:

a. **Ketentuan Pengaturan Jangka Waktu Beberapa Hal Dalam Proses Peradilan (tingkat pertama)**

Dari Ketentuan pengaturan tentang **jangka waktu** yang diatur di dalam **bab IV: Hukum Acara** pada **UU Nomor 5 tahun 1986** tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah, kita dapat melihat kemungkinan panjangnya (lamanya) proses peradilan administrasi. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pengaturan jangka waktu pada proses peradilan administrasi di bawah ini:

1) **Pengajuan Gugatan**

Pasal 55

Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu **sembilan puluh hari** terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

2) **Penentuan Waktu persidangan setelah pencatatan gugatan**

Pasal 59 ayat (3)

(3) Selambat-lambatnya dalam jangka waktu **tiga puluh hari** sesudah gugatan dicatat, Hakim menentukan hari, jam, dan tempat persidangan, dan menyuruh memanggil kedua belah pihak untuk hadir pada waktu dan tempat yang ditentukan.

3) **Perlawanan terhadap penetapan gugatan tidak dapat diterima atau tidak berdasar**

pasal 62 ayat (1) dan (3)

1) Dalam rapat permusyawaratan, Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal :

- a. pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;
- b. syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberi tahu dan diperingatkan;
- c. gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
- d. apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
- e. gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

3) a. Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diajukan perlawanan kepada Pengadilan dalam tenggang waktu **empat belas hari** setelah diucapkan;

4) Perbaikan gugatan

Pasal 63

- (1) Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas.
- (2) Dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim:
 - a. wajib memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu **tigapuluh hari**;
 - b. dapat meminta penjelasan kepada Badan atau

Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

- (3) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.

5) Penentuan Hari Sidang

Pasal 64

(1) Dalam menentukan hari sidang, Hakim harus mempertimbangkan jauh dekatnya tempat tinggal kedua belah pihak dari tempat persidangan.

(2) Jangka waktu antara pemanggilan dan hari sidang **tidak boleh kurang dari enam hari**, kecuali dalam hal sengketa tersebut harus diperiksa dengan acara cepat sebagaimana diatur dalam Bagian Kedua Paragraf 2.

6) Penetapan Hari Sidang Tanpa Hadirnya Tergugat

Pasal 72

(1) Dalam hal tergugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan dua kali sidang berturut-turut dan/atau tidak menanggapi gugatan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan meskipun setiap kali telah dipanggil dengan patut, maka Hakim Ketua Sidang dengan Surat penetapan meminta atasan tergugat memerintahkan tergugat hadir dan/atau menanggapi gugatan.

(2) Dalam hal **setelah lewat dua bulan** sesudah dikirimkan dengan Surat tercatat penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak diterima berita, baik dari atasan tergugat maupun dari tergugat, maka Hakim Ketua Sidang menetapkan hari sidang berikutnya dan pemeriksaan sengketa

dilanjutkan menurut acara biasa, tanpa hadirnya tergugat.

7) Penundaan Pemeriksaan Sengketa TUN Karena Persangkaan Pemalsuan Surat

Pasal 85 ayat (4)

- (4) Jika pemeriksaan tentang benarnya suatu surat menimbulkan persangkaan terhadap orang yang masih hidup bahwa surat itu dipalsukan olehnya, Hakim Ketua Sidang dapat mengirimkan surat yang bersangkutan ini kepada penyidik yang berwenang, dan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dapat ditunda dahulu sampai putusan perkara pidananya dijatuhkan.

8) Penandatanganan Putusan Oleh Hakim dan Panitera

Pasal 109 ayat (3)

- (3) **Selambat-lambatnya tiga puluh hari** sesudah putusan Pengadilan diucapkan, putusan itu harus ditandatangani oleh Hakim yang memutus dan Panitera yang turut bersidang.

9) Pengiriman Putusan

Pasal 116 ayat (1)

- (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 empat belas hari.**

10) KTUN tidak mempunyai kekuatan hukum lagi

Pasal 116 ayat (2)

Dalam hal empat bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

b. Pemeriksaan Dengan Acara Cepat

Namun demikian, di dalam UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, diatur pula tentang **Pemeriksaan Dengan Acara Cepat**, untuk tujuan kepentingan penggugat yang cukup mendesak. Hal ini diatur di dalam paragraf 2, tentang Pemeriksaan Dengan Acara Cepat.

Adapun **Jangka Waktu** yang diatur di dalam Pemeriksaan Dengan Acara Cepat, adalah:

1) Permohonan Pemeriksaan Dengan Acara Cepat

Pasal 98

(1) Apabila terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya, penggugat dalam gugatannya dapat memohon kepada Pengadilan supaya pemeriksaan sengketa dipercepat.

(2) Ketua Pengadilan dalam jangka waktu **empat belas hari** setelah diterimanya permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengeluarkan penetapan tentang dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan tersebut.

(3) Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat digunakan upaya hukum.

2) Penentuan hari, tempat dan waktu sidang Dalam Pemeriksaan Dengan Acara Cepat

Pasal 99 ayat (2)

(2) Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1) dikabulkan, Ketua Pengadilan dalam jangka waktu **tujuh hari** setelah dikeluarkannya penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2) menentukan hari, tempat, dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63.

3) Jawaban dan Pembuktian Dalam Pemeriksaan Dengan Acara Cepat

pasal 99 ayat (3)

(3) Tenggang waktu untuk jawaban dan pembuktian bagi kedua belah pihak, masing-masing ditentukan **tidak melebihi empat belas hari**.

b. Pengaturan Jangka Waktu Beberapa Hal Dalam Proses Peradilan (tingkat banding)

1) Permohonan Pemeriksaan Banding

Pasal 123 ayat (1)

(1) Permohonan pemeriksaan banding diajukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya yang khusus dikuasakan untuk itu kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan tersebut dalam tenggang waktu **empat belas hari setelah putusan Pengadilan itu** diberitahukan kepadanya secara sah.

2) Pemberitahuan Tentang Berkas Perkara

Pasal 126 ayat (1)

(1) **Selambat-lambatnya tiga puluh hari** sesudah permohonan pemeriksaan banding dicatat, Panitera memberitahukan kepada kedua belah pihak bahwa mereka dapat melihat berkas perkara di kantor Pengadilan Tata Usaha Negara dalam tenggang waktu **tiga puluh hari** setelah mereka menerima pemberitahuan tersebut.

3) Pengiriman Salinan Putusan Pengadilan Tinggi TUN kepada PTUN

Pasal 127 ayat (4)

(4) Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam waktu **tiga puluh hari** mengirimkan salinan putusan Pengadilan Tinggi beserta surat pemeriksaan dan surat lain kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang memutus dalam pemeriksaan tingkat pertama.

d. Pemeriksaan Di Tingkat Kasasi

Pasal 131 ayat (1) dan (2)

- (1) Terhadap putusan tingkat terakhir Pengadilan dapat dimohonkan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- (2) Acara pemeriksaan kasasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Pasal 55 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung berisi:

Pasal 55 ayat (1)

- (1) Pemeriksaan kasasi untuk perkara yang diputus oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Agama atau yang diputus oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dilakukan menurut ketentuan Undang-undang ini.

2. Putusan Pengadilan yang Berkekuatan Hukum Tetap Yang Tidak Dieksekusi Secara Otomatis Oleh Pejabat TUN yang Bersangkutan

Pasal 97 ayat (9), (10) dan (11) UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara berisi:

- (9) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa:
- a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
 - b. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
 - c. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.
- (10) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.
- (11) Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi.

Pasal 119

Ketua Pengadilan wajib mengawasi pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Meneliti isi ketentuan pasal di atas, seharusnya Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan secara otomatis menjalankan (mengeksekusi) putusan pengadilan administrasi yang telah berkekuatan hukum tetap. Namun dalam kenyataannya, banyak sekali putusan pengadilan administrasi yang tidak *automatically executed*. Seharusnya eksekusi putusan pengadilan ini diawasi oleh atasan langsung/instansi atasan pejabat TUN yang bersangkutan dan oleh ketua pengadilan (pasal 119 UU Nomor 5 tahun 1986). Namun demikian pengawasan yang longgar dan ketentuan hukum yang tidak secara ketat dalam memberikan sanksi bagi pengabaian putusan pengadilan oleh pejabat TUN yang bersangkutan, telah membuat hukum tidak dijalankan. Ini berarti pula rendahnya tingkat penghormatan terhadap supremasi hukum, dalam hal ini institusi pengadilan tata usaha negara yang merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman.

Lemahnya pelaksanaan putusan PTUN adalah karena tidak terdapatnya lembaga eksekutorial dan kekuatan

memaksa dalam pelaksanaan putusan PTUN sehingga pelaksanaan putusan PTUN tergantung dari **kesadaran dan inisiatif dari pejabat TUN**. Dengan melakukan peneguran yang menggunakan sistem hirarki seperti diatur dalam UU No. 5 tahun 1986 tentang PTUN terbukti tidak efektif dalam pelaksanaan Putusan PTUN.

3. Belum efektifnya Pengenaan Sanksi bagi Pejabat TUN yang Tidak Menjalankan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Terkait dengan tidak optimalnya pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan Administrasi yang telah berkekuatan hukum tetap, maka melalui UU Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang PTUN, diatur sanksi yang lebih tegas, diantaranya:

Pasal 116 Undang-undang Nomor 9 tahun 2004

- (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.
- (2) Dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikirimkan, 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 kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, 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, 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)

Berdasarkan pasal 116 Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tersebut di atas, maka dapat diuraikan mekanisme pelaksanaan putusan Pengadilan TUN:

c. Salinan Putusan Pengadilan dikirimkan kepada parapihak

d. Jika dalam waktu 4 (empat) bulan sejak dikirimkannya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap namun pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakannya, maka Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang

dipersengketakan tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

- e. Jika dalam waktu 3 (tiga) bulan tergugat (pejabat TUN yang bersangkutan) tidak menjalankan kewajiban tertentu yang telah ditetapkan pengadilan maka penggugat dapat mengirimkan surat kepada pengadilan agar pengadilan memerintahkan untuk menjalankan kewajiban tergugat tersebut.
- f. Jika pejabat yang bersangkutan masih juga tidak menjalankan kewajibannya itu maka kepada yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif.
- g. Pejabat yang tidak melaksanakan kewajibannya seperti yang telah ditetapkan oleh pengadilan, akan diumumkan pada media massa setempat oleh panitera.

Pelaksanaan ketentuan pasal 116 ini sampai saat ini juga tidak berjalan dengan baik. Terbukti, sampai saat ini masih banyak putusan pengadilan administrasi yang

tidak dieksekusi oleh pejabat TUN yang berkewajiban melaksanakannya.

Pengadilan memerintahkan melaksanakan kewajiban tertentu dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap kepada tergugat atas permintaan penggugat. Hal ini dapat bermakna bahwa putusan pengadilan seolah-olah masih membutuhkan perintah lagi dari pengadilan untuk dilaksanakan. Padahal semestinya sejak putusan itu telah berkekuatan hukum tetap, maka putusan tersebut harus dilaksanakan.

Beberapa hal yang menjadi kendala dalam pelaksanaan sanksi bagi pejabat yang mengabaikan kewajibannya menjalankan putusan pengadilan, diantaranya adalah:

- 1) **Belum adanya hukum acara yang mengatur mekanisme pengenaan sanksi sebagaimana disebutkan UU Nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan UU Nomor 5 tahun 1986 tentang PTUN.**

Beberapa hal yang menjadi kendala antara lain:

- a) Pengaturan tentang juru sita di Pengadilan TUN tidak lengkap. UU hanya memuat secara singkat keberadaan juru sita di Pengadilan TUN

dan syarat-syarat menjadi juru sita. Sementara kewenangan yang melekat serta bagaimana mekanisme penyitaan dan hal-hal teknis lainnya belum diatur, baik di dalam UU itu sendiri (UU 9 tahun 2004) maupun ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

b) Pengaturan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif, tidak memuat pula tata cara pelaksanaannya, penentuan besaran uang paksa, siapa yang harus membayar: pribadi atau institusi, dan lain-lain. Jika mengenai sanksi administratif, belum juga dijabarkan ketentuan sanksi administratif dimaksud

c) Pengaturan pengumuman di media massa bagi pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan juga tidak lengkap. Belum ada ketentuan yang mengatur teknis pemuatan di media massa tersebut.

Belum jelasnya ketentuan yang mengatur tentang beberapa hal di atas dapat menjadi alibi bagi pejabat pemerintah yang berkewajiban melaksanakan putusan pengadilan untuk tidak melaksanakan eksekusi putusan pengadilan yakni karena belum adanya ketentuan yang rinci mengatur penjatuhan sanksi baginya.

2) Lemahnya Penegakan Hukum di Indonesia.

Secara umum penegakan hukum di Indonesia masih dapat dikatakan masih jalan di tempat. Lembaga-lembaga penegak hukum yang seharusnya menjalankan fungsinya dengan baik terkait pelanggaran yang dilakukan oleh warga negara, malah ditengarai memiliki banyak oknum aparat yang melakukan penyimpangan dan "kongkalingkong" dengan orang yang seharusnya dihukum. Pemandangan kolusif dan koruptif semacam ini masih menjadi kendala terbesar bagi upaya penegakan hukum di Indonesia. Oknum aparat penegak hukum seperti itu sesungguhnya telah mencoreng moreng wajah supremasi hukum di Indonesia. Di satu sisi, hukum tidak tegak berdiri, di sisi lain hak para pencari keadilan untuk memperoleh keadilan akan terabaikan.

Hukum seolah berjalan mengikuti adagium "hukum rimba:"
bahwa yang kuat akan mengalahkan yang lemah.

B. Analisis Pemenuhan Hak Atas Keadilan bagi Pegawai Penggugat TUN

Di dalam sengketa kepegawaian, dapat ditempuh upaya hukum dengan pengajuan gugatan ke Pengadilan TUN terkait objek gugatan, yakni keputusan TUN.

Pengaturan tentang peradilan administrasi di dalam ranah hukum administrasi di Indonesia telah membawa kabar gembira bagi para pencari keadilan. Pengadilan administrasi ini memungkinkan seorang pegawai menggugat Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh atasannya, baik karena alasan indikasi kesalahan prosedur (aspek formal: misalnya dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang) dalam pembuatan surat keputusan dimaksud, ataupun karena indikasi kesalahan substansial (aspek materiil) Surat Keputusan dimaksud yang melanggar peraturan-peraturan yang lebih tinggi ataupun berpotensi tidak memberikan keadilan bagi si pegawai.

Di dalam wilayah hukum kepegawaian, sebuah surat keputusan pejabat level tertentu yang bersifat konkret,

individual dan final dapat digugat. Setelah proses banding administratif di dalam institusi yang bersangkutan dilaksanakan, kalau si pegawai tidak puas, ia dapat menggugat ke pengadilan TUN.

Keberadaan pengadilan administrasi salah satunya ditujukan untuk melindungi hak-hak para pencari keadilan dalam memperoleh keadilan. Hal yang sama berlaku di dalam konteks hukum kepegawaian. Bahwa hak menggugat suatu Surat Keputusan tertentu yang dikeluarkan oleh pejabat atasan adalah hak pegawai. Hak menggugat ini memberikan jaminan diperolehnya hak atas keadilan (*right to justice*) bagi para pegawai akan keputusan TUN yang adil bagi dirinya. Dengan kata lain, hak menggugat ini adalah jaminan bagi perlindungan pegawai dari keputusan TUN yang zalim.

Peradilan Administrasi menjadi kontrol yuridis bagi jalannya pemerintahan, yang diejawantahkan dalam bentuk keputusan-keputusan yang menjamin keadilan bagi warga negara. Hal ini sekaligus menjadi jaminan bagi berlangsungnya pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pengaturan ketentuan mengenai peradilan Tata Usaha Negara telah menjadi hukum positif di Indonesia. UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah menjadi tonggak terbentuknya satu lingkungan peradilan di Indonesia, yakni pengadilan administrasi (TUN).

Dalam sejarah pembentukannya tercatat, pada tahun 1990 dibuatlah Kepres Nomor 52 tahun 1990 untuk membentuk PTUN di lima kota: Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang. Selanjutnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1991 maka resmi beroperasi PTUN, terhitung tanggal 14 Januari 1991.

Hari ini, pengadilan administrasi di Indonesia telah berusia 17 tahun lebih. Namun dalam pelaksanaannya, peradilan administrasi di Indonesia belumlah berjalan optimal. Hal ini antara lain dapat dilihat dari tingkat pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan TUN yang masih rendah. Oleh karenanya secara langsung maupun tidak, rendahnya tingkat pelaksanaan putusan pengadilan sedikitnya mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat pencari keadilan terhadap peradilan TUN ini.

1. Eksekusi Putusan PTUN *automatically executed*:
Antara *antara das sein* dan *das sollen*

Putusan pengadilan di sebuah negara hukum seperti Indonesia, selayaknya mengandung jaminan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan tersebut sebagai bentuk penghormatan terhadap supremasi hukum, kepastian hukum dan keadilan. Namun demikian dalam sejarah peradilan administrasi di Indonesia, pelaksanaan putusan pengadilan yang tidak *automatically executed* dilaksanakan oleh para pejabat TUN yang bersangkutan, telah menjadi catatan tersendiri yang mencederai supremasi hukum.

Dalam penelitian disertasi DR.Supandi⁹⁵, ditemukan bahwa sebagian besar pejabat di Sumatera Utara, sekitar 71,41 persen, tidak mematuhi Putusan PTUN Medan. Pada tahun 2004, DR. Supandi meneliti 180 Putusan PTUN Medan (dari 2.000 putusan sejak periode 1991-2003) yang memiliki kekuatan tetap dan nilai eksekusi. Dari jumlah tersebut, hanya sekitar 28,59 persen putusan yang dilaksanakan oleh pejabat yang tergugat.

⁹⁵ Susana Rita, "Belum Bertaring Karena Tak Punya Daya Paksa" <http://209.85.175.104/search?q=cache:ZF0GgiQsh6IJ:kompas.com/kompas-cetak/0601/13/Politikhukum/2359537.htm>. diakses pada 2 Mei 2009.

Tingkat pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan TUN berkekuatan hukum tetap yang rendah semacam ini, tentunya amat berpengaruh terhadap masyarakat pencari keadilan yang tidak serta merta mendapatkan hak atas keadilan yang seharusnya segera diperolehnya lewat pelaksanaan putusan pengadilan.

Pelaksanaan putusan pengadilan yang tidak *automatically executed* oleh pejabat TUN tergugat, dapat bermakna pelecehan terhadap institusi pengadilan yang secara legal-formal dibentuk berdasarkan hukum positif di Indonesia. Di sisi lain, dengan tidak menjalankan putusan pengadilan tersebut, pejabat TUN yang bersangkutan sekaligus juga telah mengabaikan hak-hak pencari keadilan yang telah dikukuhkan dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

2. "Justice Delay" dalam Upaya Memperoleh Hak Atas Keadilan pada Sengketa Administrasi.

Di dalam peradilan administrasi di Indonesia dikenal 3 (tiga) tingkatan proses peradilan yakni: tingkat pertama (PTUN), tingkat banding (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) dan tingkat kasasi (Mahkamah Agung).

Seperti yang berlaku di dalam lingkungan peradilan lainnya, terhadap putusan pengadilan TUN (tingkat pertama) dapat diajukan banding kepada pengadilan tingkat banding (pengadilan tinggi). Terhadap pengadilan tingkat bandingpun dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.

Sebuah proses peradilan yang "normal" jika ditempuh upaya hukum dengan satu tingkat (PTUN) dan tidak ada upaya hukum pengajuan ke tingkat banding dari pihak yang kalah, itupun akan memakan waktu yang cukup lama. Apalagi jika ditempuh peradilan tiga tingkat seperti dijelaskan di atas, akan memakan waktu yang lebih panjang dan berlarut-larut (lihat pemaparan A.1. Proses peradilan administrasi yang berjalan lama). Artinya, proses peradilan yang memakan waktu demikian panjang, tak pelak akan berimplikasi pada biaya, waktu dan tenaga yang harus diluangkan oleh para pencari keadilan dalam memperoleh hak atas keadilan. Hal ini juga tidak sesuai dengan asas pelaksanaan beracara yang cepat dan berbiaya murah.

Akan terjadi "*Justice Delay*" (Penundaan Memperoleh Hak Atas Keadilan) bagi para pencari keadilan (khususnya bagi pegawai penggugat dalam sengketa kepegawaian)

sehubungan dengan upaya hukum dalam proses peradilan administrasi yang dijalaninya. *Justice Delay* ini terjadi karena:

1. Proses Peradilan yang berjalan lama;
2. Pelaksanaan Putusan Pengadilan yang tidak *autimatically executed* dijalankan oleh pejabat TUN selaku tergugat.

Justice Delay karena kedua hal di atas dapat bermakna penzaliman terhadap warga negara, karena tidak mendapatkan hak-haknya sesuai dengan hukum yang berlaku.

3. "Time Constrain" dalam Sengketa Kepegawaian, yakni Batas Masa Pensiun Pegawai

Di dalam telaah hukum kepegawaian, masalah proses gugatan ke peradilan administrasi harusnya menjadi perhatian tersendiri. Proses peradilan mestinya juga turut memperhatikan kendala batas waktu pensiun bagi pegawai penggugat. Lamanya proses peradilan berpotensi akan tidak memenuhi hak atas keadilan pegawai dalam mana pegawai mengajukan gugatan Keputusan TUN terkait dengan status kepegawaian dirinya (misalnya karena diberhentikan tidak dengan hormat atau diberhentikan dari jabatan

tertentu tanpa alasan yang sah). Hal ini terjadi karena jalannya proses peradilan yang memakan waktu bertahun-tahun, dan ketika putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap memutuskan agar si pegawai penggugat mendapatkan hak-haknya kembali, putusan tidak dapat dilaksanakan karena pegawai penggugat tersebut telah memasuki usia pensiun. Di dalam kenyataan empiris, hal ini kerap terjadi. Secara yuridis, sang pegawai penggugat menang, namun secara empiris "kemenangan" tersebut tidak dapat dilaksanakan karena penggugat telah memasuki usia pensiun. Meskipun putusan tersebut berisi pemulihan hak-hak kepegawaian penggugat dengan mempekerjakan kembali di instansi yang bersangkutan.

Pegawai penggugat dimungkinkan untuk meminta ganti rugi terhadap tidak dieksekusinya putusan peradilan, tapi ia harus menempuh upaya hukum dengan menggugat secara perdata ke pengadilan perdata (dalam lingkungan peradilan umum) untuk menuntut ganti rugi terhadap hak-haknya yang tidak terpenuhi tersebut. Seharusnya untuk menjamin terpenuhinya asas beracara yang cepat dan murah, pengadilan administrasi memiliki perangkat hukum untuk

menjamin terpenuhinya hak-hak pencari keadilan, termasuk dibuatnya pengaturan ketentuan ganti rugi dalam acara peradilan administrasi.

4. Telaah Budaya Hukum "Patron-Client" Dalam Struktur Kepegawaian di Indonesia

Di dalam wilayah hukum kepegawaian, ada semacam *living culture* yang berkembang berupa hubungan yang patron-klien antara atasan dengan bawahan. Atasan kerap diidentikkan dengan "Bapak" yang mendidik, membimbing dan membina bawahannya, yang identik dengan kedudukan "anak." Instansi dimana mereka bekerja diumpamakan sebagai "rumah" tempat melaksanakan tugas-tugas pelayanan masyarakat. Dalam pola "patron-klien" semacam ini, besar kemungkinan berjalan dominasi bapak terhadap anak. Sang bawahan sebagai "anak" tidak dapat berbuat banyak dalam mengkritisi kebijaksanaan atasannya, karena sang Bapak memiliki wewenang untuk menilai kinerja sang anak. Ini berarti pula bahwa ada bagian dari pengembangan karir sang bawahan yang tergantung pada penilaian atasannya⁹⁶.

⁹⁶ Disarikan dari kuliah DR. Wukir Ragil, S.H.,MED dalam mata kuliah "Hukum Kepegawaian" Pascasarjana Ilmu Hukum UI semester gasal tahun 2007.

Dalam konteks peradilan administrasi, setiap warga negara yang hak-haknya dirugikan oleh keputusan Pejabat TUN, dapat menggugat kepada pengadilan Tata Usaha Negara. Sengketa kepegawaian adalah salah satu ranah kewenangan peradilan administrasi untuk memeriksa dan memutus perkara. Seorang pegawai yang merasa hak-haknya dirugikan oleh Surat Keputusan TUN tertentu, dapat menggugat Surat Keputusan tersebut kepada pengadilan TUN.

Menelaah budaya patron-klien dalam birokrasi di Indonesia, tak pelak pengajuan hak-hak menggugat para pegawai ini dapat dimaknai berbahaya oleh pejabat TUN selaku atasan sang pegawai penggugat. Dalam konteks ini, dapat dimaknai sang pegawai ini sebagai mencoreng wajah sang atasan yang notabene adalah pendidik dan pembinanya, sekaligus "merusak" citra instansinya.

Hukum positif memberikan hak-hak bagi setiap pencari keadilan, termasuk di dalamnya bagi pegawai negeri. Namun demikian dalam kenyataan empirik, masih ditemui perilaku atasan yang secara langsung atau tidak langsung bereaksi secara negatif kepada pegawai bawahannya yang menggugat keputusan TUN yang dikeluarkannya. Reaksi negatif ini dapat berupa intimidasi baik secara langsung maupun tidak

langsung, misalnya berupa tidak diberikan pekerjaan, diberikan pekerjaan yang bukan merupakan kompetensinya, tidak dilibatkan dalam keikutsertaan kesempatan-kesempatan pengembangan karir, ataupun intimidasi dalam bentuk lain, yang pada intinya telah mengurangi hak-hak kepegawaian sang pegawai penggugat.

Sebagai negara hukum, Negara Ini berjalan berdasarkan hukum yang berlaku. Keberlakuan hukum menjadi baku dijamin oleh peraturan perundangan. Namun demikian dalam kenyataannya, hukum tidak serta merta memberikan keadilan bagi warga negara. Banyak "celah" peraturan yang dapat dipergunakan untuk menzalimi orang lain.

5.Sanksi Tegas Bagi Pejabat TUN yang Tidak Melaksanakan Putusan PTUN

Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap adalah pada para pejabat TUN yang bersangkutan. Keengganan para pejabat TUN tersebut untuk melaksanakan putusan TUN di antaranya (khususnya untuk menunaikan kewajiban tertentu) adalah karena tidak adanya

sanksi yang tegas jika mereka mengabaikan pelaksanaan putusan tersebut.

Sanksi sebagaimana disebutkan di dalam pasal 116 huruf c,d,e Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan terhadap UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak cukup berdaya untuk membuat para pejabat TUN melaksanakan putusan pengadilan. Karena, secara prinsip pelaksanaannya dikembalikan kepada kesadaran dan inisiatif pejabat TUN. Ini yang seharusnya tidak terjadi. Kesadaran dan inisiatif ini yang harus menyesuaikan dengan ketentuan hukum, karena Indonesia adalah negara hukum.

Untuk membentuk kesadaran para pejabat TUN melaksanakan putusan pengadilan, semestinya dibuatkan satu hukum acara yang mengatur secara rinci tata cara pelaksanaan/eksekusi putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berikut sanksi dan pengaturan hukum secara terperinci tentang pelaksanaan sanksi tersebut.

Berkaca dari pelaksanaan eksekusi putusan TUN di negara Perancis, dikenal istilah *astreinte*, di mana pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan kepada

pengadilan administrasi atau kepada pengadilan banding administrasi, agar diputuskan suatu uang paksa, apabila dalam tenggang waktu tertentu pemerintah tidak melaksanakan eksekusi.

Selain itu di Perancis juga dikenal paksaan secara tidak langsung, berupa kontrol dari *Conseil D'Etat* (*section des etudes et des affaires*) di mana badan-badan/sektor-sektor pemerintahan yang mempunyai records buruk dalam bidang ini akan diberikan sanksi, misalnya pengurangan anggaran belanja yang akan datang. Di negara lain seperti Mesir, pejabat-pejabat yang tidak mematuhi putusan PTUN dikenakan delik pidana pelanggaran, yang pada umumnya berupa pembayaran hukum denda.⁹⁷

Pengadilan administrasi di negara lain, seperti Turki, juga tegas. Para pejabat Administrasi yang tidak menjalankan putusan peradilan administrasi dalam jangka waktu yang telah ditetapkan, dapat dikenakan sanksi pidana. Namun demikian di dalam pelaksanaannya, belum ada

⁹⁷ Lintong O.Siahaan, *Op.Cit.*, hlm. 237.

tergugat yang tidak menjalankan putusan pengadilan administrasi di Turki⁹⁸

Terkait dengan sanksi pidana, sesungguhnya perangkat hukum di Indonesia memungkinkan untuk melakukan itu, yakni dalam ketentuan pada Pasal 216 KUHP:

“Barang siapa yang dengan sengaja tidak menuruti perintah atau permintaan yang dilakukan menurut undang-undang oleh pejabat yang tugasnya mengawasi sesuatu, atau oleh pejabat berdasarkan tugasnya, demikian pula yang diberi kuasa untuk mengusut atau memeriksa tindak pidana; demikian pula barangsiapa dengan sengaja mencegah, menghalang-halangi atau menggagalkan tindakan guna menjalankan ketentuan Undang-undang yang dilakukan oleh salah seorang pejabat tersebut, diancam dengan pidana penjara paling lama 4 bulan dua minggu atau pidana denda paling banyak sembilan ribu rupiah.”

Sanksi lain yang perlu dipertimbangkan untuk diberikan adalah sanksi administratif. Jika pejabat TUN yang bersangkutan tidak melaksanakan putusan pengadilan TUN, maka ia dapat dikenakan sanksi administratif dibebaskan dari pangkat/jabatan, diturunkan pangkat/jabatannya atau diberhentikan, karena ia telah mengabaikan pelaksanaan norma pemerintahan yang baik

⁹⁸ Laporan Kunjungan Kerja (Kedinasan) Ke Turki, Mahkamah Agung RI, 20-29 Oktober 2007. hlm.3.

(*good governance*) dan asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL).

Sanksi administratif yang secara langsung berpengaruh bagi karir dan kesejahteraan ini, diharapkan dapat lebih diperhatikan oleh pejabat TUN yang bersangkutan agar ia dapat berdisiplin untuk menjalankan putusan pengadilan administrasi.

Ketentuan hukum materiil peradilan administrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik telah tersebar di beberapa peraturan perundangan. Namun belum ada hukum formal yang mengatur mekanisme dan prosedur pelaksanaan putusan, pengenaan sanksi dan pembayaran ganti rugi.

Hal lain yang setidaknya akan memberikan rasa keadilan bagi pegawai penggugat TUN adalah diberikannya ganti rugi sebagai kompensasi belum/tidak terpenuhinya hak-haknya sebagaimana yang telah diputuskan oleh pengadilan, baik karena faktor kesengajaan (pengabaian putusan pengadilan oleh Pejabat TUN) atau ketidaksengajaan (penggugat memasuki masa pensiun sehingga hak-hak kepegawaiannya tidak lagi dapat diberikan). Ganti rugi ini dibayarkan oleh pejabat TUN bersangkutan, dengan uang pribadi.

Pada saat pejabat TUN tidak mematuhi 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. Hal ini sesuai dengan teori kesalahan yang dikembangkan dari Yurisprudensi *Counseil d'Etat* (Perancis) yang membedakan kesalahan dinas (*Faute de serve*) dan kesalahan pribadi (*Faute de personelle*).⁹⁹

6. Analisis Kasus: Sengketa Kepegawaian DR. Agung Aryanto, S.Sos, Ex-Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada Dewan Pertimbangan Agung yang melayangkan gugatan ke PTUN

a. Gambaran dan Kronologi Kasus

- 1) Penggugat adalah DR.H. Agung Aryanto, S.Sos, SH., Eks pegawai Negeri Sipil Sekretariat Jenderal Dewan Pertimbangan Agung RI, bertempat tinggal di Jl.

⁹⁹Frans Hendra Winarta. "Pelaksanaan Putusan PTUN dan Otonomi Daerah Sebagai Wujud Supremasi Hukum,"
<<http://www.komisihukum.go.id/konten.php?nama=Artikel&op=komentar&id=104.>>
diakses pada 2 Mei 2008.

Zamzam II Blok D No.37 Perum Qoryah Thayyibah
Meruya Ilir Jakarta Barat¹⁰⁰;

- 2) Surat Gugatan tertanggal 17 September 2004;
- 3) Obyek gugatan: Keputusan Sekretaris Jenderal Dewan Pertimbangan Agung RI Nomor 074/KEP/S-P/DPA/1996 tentang Pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil Sekretariat Jenderal Dewan Pertimbangan Agung RI Tanggal 28 Oktober 1996;
- 4) Terjadi perubahan signifikan dalam konstalasi kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945 tahun 2002, di mana lembaga DPA dihapuskan. Tanggungjawab Eks Pegawai DPA berada di bawah Sekretariat Negara;
- 5) Penggugat ditugaskan oleh DPA (tugas belajar) S3 di Universitas Pajajaran Bandung, berdasarkan surat tanggal 23 Mei 1987 Nomor 586/150/C3/DPA/1987 perihal Tugas Belajar. Surat Tugas Belajar diberikan beberapa tahun, dan diperpanjang setiap tahun. Namun karena Studi belum juga selesai, penggugat menempuh Studi dengan melakukan Cuti

¹⁰⁰Putusan PTUN No.140/G.TUN/2004/PTUN-JKT, didapat penulis dari DR.H. Agung Aryanto dengan mewawancarai dan meminta Ijin kepada ybs atas kasus ini untuk keperluan publikasi penulisan ilmiah (tesis) ini.

Di Luar Tanggungan Negara, yang terus diperpanjang dari tahun 1990 sampai dengan 1993. Sampai pada Surat Keputusan Jenderal DPA RI Nomor 034/KEP/SU/DPA/1993 tentang Perpanjangan Cuti di Luar Tanggungan Negara Dalam Rangka Tugas Belajar S3 di UNPAD, tanggal 16 Nopember 1993;

- 6) Karena masa cuti di luar tanggungan negara telah berakhir sampai tanggal 31 Maret 1994, oleh karenanya penggugat mengajukan permohonan penempatan kembali kepada Sekretaris Jenderal DPA. Menjawab permohonan tersebut, telah diterbitkan Surat Keputusan Nomor 124/KEP/S-P/DPA/1994 tentang mempekerjakan kembali PNS yang telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara mulai tanggal 1 September 1994 a.n. penggugat;
- 7) Sekalipun tugas belajar dan cuti di luar tanggungan negara telah berakhir, tetapi studi di Unpad belum selesai. Meskipun demikian penggugat telah masuk kantor terhitung 1 September 1994. Untuk melakukan perbaikan naskah final disertasi menghadapi Sidang terbuka tanggal 22 Juli 1996, Direktur Program Pascasarjana mengeluarkan Surat Keterangan Nomor

0166/106.10PPs/KM/96 tanggal 24 Januari 1996 dengan disertai 5 (lima) lembar surat perihal: Penelaahan naskah disertasi oleh 5(lima) guru besar yang masing-masing bekerja selama 4 minggu. Maka penggugat menyampaikan surat tertanggal 26 Januari 1996 perihal diberikan tugas belajar, dengan 6 lembar lampiran di mana surat tersebut ditujukan kepada Sekretaris Jenderal DPA;

- 8) Sambil menunggu terbitnya Surat Tugas Belajar dan menggugat waktu yang telah mendesak, maka penggugat meninggalkan tugas di DPA RI dan berangkat ke Bandung untuk menyempurnakan disertasi, selama 5 bulan;
- 9) Pada saat penggugat sedang berada di Bandung, Sekjen DPA menerbitkan surat panggilan yang ditujukan kepada penggugat untuk masuk kerja sebanyak 3 kali, yakni melalui surat No. 040/103/1996 tanggal 29 Maret 1996 perihal panggilan I, Surat Nomor 044/103/1996 perihal: Panggilan II, dan surat Nomor 049/103/1996 perihal: Panggilan III;
- 10) Atas surat-surat panggilan tersebut penggugat telah mengindahkannya yakni dengan membuat surat

pernyataan masing-masing tertanggal 31 Maret 1996, 10 April 1996 dan 17 April 1996. Ketiga surat tersebut oleh penggugat diantar sendiri ke kantor Sekretariat Jenderal DPA;

- 11) Selanjutnya Sekretaris Jenderal DPA menerbitkan surat Keputusan Nomor 001/KEP/S-P/DPA/1996 tentang Pemberhentian Gaji a.n. Drs Agung Aryanto, SH tanggal 30 April 1996;
- 12) Setelah menyelesaikan Studi program S3 pada Universitas Pajajaran Bandung, selanjutnya pada tanggal 10 Oktober 1996 penggugat datang kepada Sekretaris Jenderal guna melaporkan tentang selesainya studi S3, sekaligus meminta kepada Sekretaris Jenderal untuk dapat dipekerjakan kembali di DPA. Laporan penggugat tersebut dilakukan secara lisan dan juga tertulis. Setelah itu setiap hari penggugat masuk seperti biasa, namun tidak pernah diberikan tugas;
- 13) Sekretaris Jenderal DPA meminta kepada penggugat untuk mencari pekerjaan di Instansi Pemerintah lain, dengan menerbitkan Surat Keterangan Nomor 567/B/DPA/1996 tanggal 22 Oktober 1996 dengan

alasan tidak ada formasi. Selain itu Sekjen DPA juga menerbitkan surat tanggal 25 Oktober 1996 Nomor 569/C/DPA/1996 perihal pemberitahuan yang pada pokoknya berisi bahwa penggugat sejak bulan Februari 1996 sampai dengan diterbitkannya Surat tersebut tidak masuk bekerja secara tidak sah;

- 14) Penggugat terus mengupayakan agar dapat kembali dapat bekerja di Dewan Pertimbangan Agung, namun Sekretaris Jenderal DPA tetap pada pendiriannya agar penggugat mencari pekerjaan ke instansi pemerintah yang lain. Pada tanggal 19 Nopember 1996, penggugat mengajukan lamaran ke LIPI dengan dilampiri Surat Keterangan Nomor 139/IC3/1996 tanggal 14 Nopember 1996 yang menerangkan bahwa penggugat adalah PNS di Setjen DPA-RI, surat mana dibuat dan ditandatangani oleh Kepala Bagian Kepegawaian Setken DPA RI;
- 15) Terkait dengan lamarannya di LIPI, Penggugat sempat diwawancarai oleh Deputi Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan yang selanjutnya meminta agar Sekretaris Jenderal DPA RI memberi rekomendasi atas lamaran penggugat di LIPI;

- 16) Pada tanggal 17 Desember 1996 penggugat menyampaikan Surat Keterangan Nomor 721/B/1996 tanggal 10 Desember 1996, surat keterangan mana dibuat dan ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal DPA RI. Isinya antara lain menyebutkan: "Bahwa Dr. H. Agung Aryanto adalah PNS pada pada Setjen DPA RI yang telah menyelesaikan program Doktor (S3) Bidang Ilmu Hukum, Dengan disiplin ilmu tersebut yang bersangkutan bermaksud untuk mengabdikan diri kepada lembaga penelitian. Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dapat membantu yang bersangkutan melamar pekerjaan di LIPI.";
- 16) Sambil menunggu kepastian diterimanya ybs di LIPI, karena di DPA status kepegawaian penggugat juga tidak jelas, maka penggugat berkirim surat ke instansi- instansi terkait untuk menanyakan nasib penggugat yang tidak mendapatkan kejelasan;
- 17) Adapun Surat Pemberhentian kepada penggugat (sebagai objek gugatan) yang bernomor 074/KEP/S-P/1996 Tanggal 28 Oktober 1996 tentang Pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil Sekretariat Jenderal Dewan Pertimbangan Agung RI, tidak pernah

diterima oleh penggugat secara sah. Tetapi hanya kirimkan via pos ke rumah ybs, 1 (satu) buah kopinya pada tahun 1998;

18) Surat-surat yang dilayangkan oleh penggugat mendapatkan tanggapan dari instansi-instansi, yakni:

a. Deputi bidang Pengendalian Kepegawaian Badan Kepegawaian Negara, Nomor 21.M/D.DALPEG/II/04 tanggal 18 Februari 2004 Perihal pemberitahuan; yang berisi antara lain: "...dst, bahwa untuk sementara ini Badan Kepegawaian Negara belum ada data berhenti,...dst."

b. Mantan Kepala Bagian Kepegawaian Setjen DPA RI dalam suratnya tertanggal 25 Maret 2004 pada pokoknya menyatakan bahwa Petikan Asli dan salinan Keputusan Tergugat Nomor 074/KEP/S-P/DPA/1996 (obyek gugatan) belum dapat diketemukan pada seluruh file di Setjen DPA RI.

c. Deputi Bidang Pengendalian Kepegawaian, Badan Kepegawaian Negara telah mengirimkan surat kepada penggugat Nomor 62/MD/DALPEG/VI/04

tertanggal 25 Juni 2004 perihal: Proses Status Kepegawaian, bahwa dalam surat tersebut pada pokoknya menyatakan bahwa keputusan objek gugatan dikirimkan kepada penggugat hanya berupa fotokopi petikan. Berdasarkan hasil rapat pada hari Senin tanggal 19 April 2004, Forum (yang terdiri dari BKN, Setneg dan Kementerian PAN) yang menangani kasus kepegawaian ybs berpendapat dan bersepakat agar penggugat segera mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

- 19) Berdasarkan pendapat dan saran dari forum, penggugat mengajukan gugatan ke PTUN dengan surat tertanggal 17 September 2004, yang tercatat dengan nomor registrasi 140/G.TUN/2004/PTUN.JKT;
- 20) Dalam Putusan/Penetapan Nomor 140/G.TUN/2004/PTUN.JKT tertanggal 10 Maret 2005, berisi pembatalan Surat Keputusan Sekretaris Jenderal Dewan Pertimbangan Agung RI No. 074/Kep/S-P/DPA/1996 tanggal 28 Oktober 1996, tentang Pemberhentian sebagai PNS Setjen DPA RI, dan memerintahkan kepada tergugat untuk mencabut Surat Keputusan tersebut. Selain

itu pengadilan juga mewajibkan tergugat merehabilitasi Penggugat pada keadaan semula terhitung sejak mulai diberhentikan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;

- 21) Terhadap Putusan pengadilan di atas, tergugat melakukan Banding ke Pengadilan Tinggi TUN. Putusan PTTUN Nomor 99/B/2005/PT.TUN.JKT tertanggal 26 September 2005 dalam perkara antara DR. H. Agung Aryanto, S.Sos, SH melawan Menteri Sekretaris Negara RI (d/h Sekjen DPA RI) memenangkan tergugat;
- 22) Atas Putusan PT.TUN penggugat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung RI yang telah diterima oleh Mahkamah Agung RI tanggal 6 Februari 2006 dan telah didaftar dengan Reg.No.66 K/TUN/2006;
- 23) Sampai dengan pada saat penulis melakukan wawancara (7 Juni 2008) dengan DR. H. Agung Aryanto, S.Sos, SH, Mahkamah Agung belum juga memutus kasasi tersebut, padahal pada tahun 2006 ybs telah memasuki usia pensiun;

b. Analisis Kasus

1) Terdapat kompleksitas hukum yang cukup tinggi dalam kasus ini, di mana terdapat hal-hal tidak umum terjadi, diantaranya:

a) Pemberhentian terjadi secara tidak patut, di mana DR. H. Agung Aryanto, S.Sos,SH tidak pernah menerima salinan Surat Keputusan pemberhentian dirinya, tetapi hanya kopinya saja yang dikirimkan via pos, sekitar 2 dua) tahun setelah tanggal Surat Keputusan tersebut;

b) Keputusan Sekretaris Jenderal Dewan Pertimbangan Agung RI No. 074/Kep/S- P/DPA/1996 tanggal 28 Oktober 1996, tentang Pemberhentian sebagai PNS Setjen DPA RI, sementara ada pula surat tertanggal 17 Desember 1996 yakni Surat Keterangan Nomor 721/B/1996 tanggal 10 Desember 1996, surat keterangan mana dibuat dan ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal DPA RI. Isinya antara lain menyebutkan: "Bahwa Dr. H. Agung Aryanto adalah PNS pada Setjen DPA-RI yang telah menyelesaikan program Doktor

(S3) Bidang Ilmu Hukum, Dengan disiplin ilmu tersebut yang bersangkutan bermaksud untuk mengabdikan diri kepada lembaga penelitian. Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dapat membantu yang bersangkutan melamar pekerjaan di LIPI.”

Kedua surat tersebut tidak sinkron. seharusnya jika sudah dikeluarkan surat tertanggal 28 Oktober 1996 tentang pemberhentian, tidak keluar lagi surat tertanggal 17 Desember 1996 yang menerangkan bahwa penggugat adalah PNS DPA RI;

c) Perubahan yang mendasar pada struktur hukum Tata Negara di Indonesia pasca Amandemen UUD 1945, membuat DPA sebagai lembaga negara yang sebelumnya tercantum di dalam konstitusi, dibubarkan. Hal ini terkait pula dengan segala hal yang terkait dengan persoalan administrasi, hukum dan kepegawaian di instansi tersebut. Persoalan hukum kepegawaian seperti pada kasus Sdr. Agung Aryanto ini menjadi catatan di dalam

pelaksanaan fungsi peradilan administrasi di Indonesia;

- d) Merupakan satu langkah maju, ketika PTUN Jakarta tidak serta merta menganggap bahwa Objek Gugatan telah lampau waktu (melebihi batas 90 hari sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 tahun 1986 tentang PTUN). Dengan kompleksitas hukum terkait kelembagaan DPA Pasca Amandemen UUD 1945, dan mempertimbangkan aspek keadilan dan kepastian hukum, adalah keharusan bagi pengadilan untuk memutus perkara ini secara adil.
- 2) Proses hukum administrasi berjalan panjang; dimulai Pendaftaran gugatan ke PTUN (tanggal 17 September 2004), putusan PTUN (10 Maret 2005), Putusan Banding PT.TUN (26 September 2005), Pendaftaran Kasasi (6 Februari 2006). Sampai dengan wawancara dilakukan yakni pada tanggal 7 Juni 2008, Kasasi belum diputus oleh Mahkamah Agung;
- 3) Persoalan "batas waktu" yakni batas masa pensiun pegawai menjadi catatan tersendiri. Dalam proses

peradilan yang demikian panjang, jika pegawai penggugat telah memasuki usia pensiun (seperti di dalam kasus ini) maka jika ia menang kelak, putusan berkekuatan hukum tetap yang memenangkan dirinya (misalnya untuk dikembalikan hak-hak kepegawaiannya) tidak akan terlaksana. Jika ia akan menuntut ganti rugi terkait persoalan ini, ia harus menempuh jalur pengadilan perdata. Artinya, harus dimulai satu proses hukum lagi, yang akan memakan waktu dan tenaga. Namun persoalan perdata pun bukan berarti tanpa masalah. Muncul masalah-masalah baru misalnya, Siapa yang akan digugat secara (sementara jabatan melekat pada orang), kemudian terkait pula dengan putusan ganti rugi, siapa yang akan membayar ganti rugi, apakah orang atau instansi.