

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap negara di dunia, memiliki konstitusi sebagai kesepakatan bersama yang telah dibuat oleh warga negaranya. Kesepakatan tersebut menjadi landasan hukum tertinggi bagi pelaksanaan norma-norma hukum lainnya.

Mr. J.G. Steenbeek menyatakan bahwa pada umumnya konstitusi berisi 3 (tiga) hal pokok¹, yaitu: (1) jaminan terhadap HAM dan warga negara; (2) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; (3) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Hak-hak yang dijamin dalam konstitusi ini (*constitutional rights*) merupakan tanggung jawab negara dalam pemenuhannya. Menurut John Locke, jaminan hak-hak dasar warga negara oleh negara merupakan landasan utama berdirinya negara lewat sebuah perjanjian masyarakat (*pactum subyektionis*).

¹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cet. III, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 51.

William G. Andrews juga menegaskan bahwa konstitusi merupakan instrumen dokumenter untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau Raja dalam sistem Monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara. Pernyataan ini dapat diartikan bahwa dalam sistem demokrasi, konstitusi adalah jembatan antara rakyat dan negara. Muatan konstitusi adalah alat rakyat untuk mengontrol negara. Dengan demikian negara berkuasa hanya dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan konstitusi yang merupakan keinginan rakyat.

"The constitution imposes restraints on government as a function of constitutionalism; but it also legitimizes the power of the government. It is the documentary instrument for the transfer of authority from the residual holders - the people under democracy, the king under monarchy - to the organs of State power".²

Tentang wujud tanggung jawab negara dalam pelaksanaan hak-hak asasi, Asbjørn Eide³ dalam salah satu tulisannya menyatakan:

²Jimly Asshiddiqie, et. al., *Pengantar Kompilasi Konstitusi Sedunia* (Jakarta: Setjen MK, 2005), hlm. Xvii.

³ Krzysztof Drzewicki, "The Right to Work and Rights in Work" dalam *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook.*, Asbjørn Eide, et. al., (eds.), (London: Dordrecht/Boston, 1995), hlm. 35.

"Under international law, obligation for human rights are primarily held by State. When States seek to implement these obligations in national law, they are required to impose duties on persons subject to their jurisdiction. Duties to respect the right of other persons, and duties to contribute to the common welfare, make it possible for the state to assist and to provide in ways which enable everyone to enjoy their economic, social and cultural rights"

Di dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Perubahan ke-,4 dinyatakan dalam pasal 1 ayat (3) bahwa:

"Negara Indonesia adalah negara hukum"

Pernyataan Indonesia sebagai negara hukum, mengandung segala implikasi yuridis yang wajib dipenuhi dan dilaksanakan oleh negara.

Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut "The International Commission of Jurists"⁴ itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum;
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu;
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

⁴Jimly Assidique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.), hlm.152.

Terkait dengan tiga prinsip di atas, sebagai negara hukum, Indonesia memiliki kewajiban untuk mengejawantahkan 3 (tiga) ciri penting tersebut. Sebagai negara hukum, maka negara harus tunduk pada hukum. Sebagai sebuah wilayah kekuasaan yang otonom, negara juga wajib memberikan penghormatan terhadap hak-hak individu warga negara. Permasalahan hak ini banyak diatur dalam ranah hak asasi manusia, sebagai perimbangan kekuasaan negara dengan hak-hak warga negara, baik hak-hak sipil politik maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Di dalam UUD 1945 diatur secara tersendiri pula dalam BAB XA secara khusus tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 28D ayat 1 menyatakan:

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Hak Asasi Manusia sangat terkait dengan kekuasaan negara. Selain terdapat hubungan horisontal (masyarakat dengan masyarakat), tetapi juga terdapat hubungan vertikal (Negara dengan rakyat). Artinya, selain kepentingan rakyat, ada kepentingan Negara, yang disebut

berkewajiban untuk melindungi, menghormati dan menegakkan Hak Asasi Manusia.

Di dalam pasal 1 huruf f Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan:

Pelanggaran Hak Asasi Manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang yang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan/atau mencabut hak asasi manusia seseorang, atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-undang ini, dan tidak mendapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Selain terkait dengan Hak Asasi Manusia, menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum juga mencakup elemen peradilan tata usaha negara. Hal ini ingin menegaskan bahwa para penyelenggara negara, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tetap harus menghormati hak-hak individu. Keputusan Tata Usaha Negara yang dibuat oleh pejabat harus mengindahkan hak-hak warga negara. Artinya, harus ada perimbangan kekuatan negara di satu sisi, dengan warga negara, di sisi yang lainnya.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia adalah salah satu implementasi dari negara hukum. Ketentuannya dituangkan dalam produk legislasi

nasional yakni UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keberadaan PTUN telah mengijak lebih dari 1 (satu) dasawarsa. PTUN resmi berdiri sejak 14 Januari 1991, yakni sejak pembentukannya melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang.

Perumusan istilah "Pengadilan Tata Usaha Negara" yang diambil merupakan hasil kompromi perdebatan antara kubu yang menginginkan istilah "Pengadilan Tata Usaha Negara" atau "Pengadilan Administrasi Negara." Namun kemudian diambil jalan tengah dengan dituangkannya Pengadilan Administrasi Negara dalam pasal 144 UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang berbunyi:

"Undang-undang ini dapat juga disebut undang-undang tentang peradilan administrasi negara..."

Dalam perdebatan pemilihan istilah, para ahli hukum lebih cenderung menggunakan istilah Pengadilan Administrasi Negara, seperti yang digunakan di negara-negara lain, seperti Perancis dengan Tribunal Administrative,

Administratief Appeal Trubunal (AAT) di Australia, Administratief Rechtpraak di Nedherland, dan sebagainya.⁵

Adapun yang dimaksud dengan sengketa menurut UU Nomor 5 tahun 1986 tentang PTUN adalah seperti yang tercantum dalam pasal 1 butir 4 UU Nomor 5 tahun 1986:

"Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa 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."

Dalam perjalanannya, UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara kemudian direvisi beberapa pasalnya melalui UU Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan terhadap UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Di dalam UU Nomor 9 Tahun 2004 ini kemudian dimuat upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administrasi kepada pejabat (tergugat) yang tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan (Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c)

⁵Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*, (Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia. 2005), hlm.2.

Kepegawaian sebagai satu wilayah hukum administrasi negara, memiliki karakteristik yang khas yang berbicara mengenai pengaturan dan penetapan Keputusan-Keputusan Tata Usaha Negara, baik berkenaan dengan hak maupun kewajiban Pegawai, dalam hal ini adalah Pegawai Negeri, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU RI Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, bahwa:

“Pegawai Negeri adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Di dalam hukum kepegawaian, sengketa kepegawaian amat mungkin terjadi. Pengaturan tentang hak dan kewajiban, manajemen dan administrasi di dalam wilayah yurisdiksi suatu instansi negara, dapat menjadi alasan bagi perbedaan pendapat, silang sengketa, pro dan kontra mengenai keputusan Tata Usaha Negara tertentu yang dibuat sebagai pengaturan administratif suatu instansi negara.

Di dalam atmosfer yang demokratis, adalah suatu keharusan bagi setiap manusia untuk mendapatkan hak-

haknya sesuai dengan kesetaraan dalam hukum (*equity before the law*).

Surat Keputusan yang dibuat oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi penetapan tertentu, dapat memberikan peluang bagi terlanggarnya hak-hak pegawai. Pelanggaran ini dapat terjadi baik secara formil maupun materiil.

Di dalam pengaturan kepegawaian di Indonesia, Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU RI Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, disebutkan di dalam Pasal 35 ayat (1) bahwa Sengketa Kepegawaian Diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Indonesia sebagai negara hukum, memberikan jalan penyelesaian sengketa kepegawaian melalui peradilan Tata Usaha Negara. Pengadilan akan memutus Objek Gugatan yakni Surat Keputusan yang dibuat oleh pejabat Tata Usaha Negara.

Dalam konsep negara hukum, tidak ada satupun elemen dalam negara ini yang kebal hukum. Sebuah Surat Keputusan yang dihasilkan oleh seorang pejabat Tata Usaha Negara, dapat digugat di pengadilan (PTUN) jika dianggap melanggar hak-hak warga negara. Dalam konteks ini adalah hak-hak kepegawaian penggugat.

Dr. Lintong O. Siahaan, S.H.,M.H⁶ menyatakan bahwa secara ideal:

1. Harus ada ketentuan yang lebih tegas mengenai upaya paksa eksekusi pembayaran sejumlah uang (*dwangsom*) untuk memenuhi putusan PTUN;
2. PTUN Memutus legalitas, agar tidak terjadi *JUSTICE DELAY*, yakni keadilan menjadi tertunda dan terbengkalai karena putusan tidak segera dilaksanakan oleh Pejabat TUN yang bersangkutan;
3. PTUN semestinya menjadi sistem peradilan dua tingkat saja, seperti halnya di Perancis dan Belanda, agar proses peradilan berjalan tidak terlalu lama dan berbelit-belit.

Menurut Dr. Lintong, Sejak disahkannya UU 5 Tahun 1986 (sebagai hukum formil PTUN) sampai saat ini berjalan tanpa hukum materiil. Selama ini PTUN berjalan dengan menggunakan hukum materiil hakim. Maka RUU Administrasi Pemerintahan yang saat ini sedang dibahas, diharapkan akan menjadi semacam Hukum Materiil bagi PTUN.

⁶Seperti Diungkapkan ybs dalam Seminar dan Uji Materi RUU Administrasi Pemerintahan, FHUI Depok, 14 Desember 2007.

Secara formal, pembentukan PTUN sebagai salah satu pranata penyelesaian sengketa administrasi di Indonesia dapat menjadi harapan bagi para pencari keadilan. Namun di sisi lain, eksekusi putusan PTUN (khususnya yang memenangkan penggugat), kerap tidak diimplementasikan secara langsung. Putusan pengadilan meskipun telah berkekuatan hukum tetap namun masih mengandalkan pada kesadaran Pejabat TUN yang bersangkutan untuk menjalankan putusan hakim tersebut. Pelaksanaan Putusan PTUN Tidak *Automatically Executed*⁷, seperti pelaksanaan di Negara lain yang telah lebih dahulu membangun pranata peradilan administrasi, seperti di Perancis. Hal inilah yang berpotensi melanggar hak atas keadilan bagi warga negara, karena putusan PTUN yang tidak terimplementasi berarti tidak memberikan hak atas keadilan bagi warga negara.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pengaturan pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan administrasi (PTUN) di Indonesia?

⁷ Seperti diistilahkan oleh DR. Supandi, pada kuliah Pasca Sarjana Hukum UI, dalam mata kuliah Peradilan Administrasi Negara, tahun 2007.

2. Bagaimana pemenuhan hak atas keadilan dalam pelaksanaan eksekusi Putusan pengadilan administrasi, khususnya dalam sengketa kepegawaian?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengkaji pengaturan hukum, utamanya tentang pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sengketa kepegawaian;
2. Menganalisis pelaksanaan eksekusi putusan PTUN dalam sengketa kepegawaian di Indonesia dalam memberikan pemenuhan hak atas keadilan bagi pegawai penggugat.

D. Manfaat Penelitian

Permasalahan eksistensi Peradilan Tata Usaha di Indonesia yang sudah ada sejak tahun 1991 tampaknya bukan menjadi fokus dalam penelitian ini. Peneliti tidak mempersoalkan keberadaan PTUN Sebagai satu pranata penyelesaian sengketa administrasi di Indonesia.

Peneliti menganggap eksistensi PTUN sebagai satu jalan keluar dan jalan memperoleh hak atas keadilan bagi

warga negara tetap harus dipertahankan. Yang menjadi fokus dari penelitian ini adalah bagaimana pengaturan tentang pelaksanaan eksekusi putusan PTUN dapat terimplementasi seperti yang tertuang dalam amar putusan. Khususnya bagi putusan yang memenangkan penggugat, karena implementasi dari putusan tersebut diserahkan kepada Pejabat TUN yang bersangkutan. Hal ini penting mengingat keengganan dari Pejabat TUN untuk melaksanakan putusan PTUN berarti akan menghambat pemenuhan hak atas keadilan dari penggugat, yang merupakan satu ranah hak asasi manusia.

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi, baik secara teoritis maupun secara praktis kepada para praktisi hukum atau pembuat/perumus peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, agar para pembuat Undang-undang dan/atau yang akan mengamandemen UU tentang PTUN atau Undang-Undang lain yang terkait, akan memberikan fokus perhatiannya terhadap persoalan Pelaksanaan Eksekusi Putusan PTUN. Ini menjadi persoalan serius mengingat kelambatan, penundaan, atau keengganan Pejabat TUN untuk melaksanakan Putusan PTUN berakibat pada tertundanya atau bahkan tidak terpenuhinya hak atas

keadilan bagi warga negara, khususnya para pegawai penggugat TUN dalam sengketa kepegawaian. Secara praktis, bagi para praktisi yang bergelut di bidang hukum dan juga para pencari keadilan, dapat menjadi acuan dalam pemenuhan hak atas keadilan melalui pelaksanaan putusan PTUN dengan segera. Tak lupa, bagi pemerintah, PTUN sebagai institusi yang melakukan kontrol yuridis dapat memenuhi fungsinya secara benar, jika putusan yang dibuatnya dihormati dan dijalankan oleh pihak eksekutif (dalam hal ini Pejabat TUN yang bersangkutan). Untuk itu, pelaksanaan eksekusi putusan PTUN tak lepas dari penataan Good Governance dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL).

E. Kerangka Pemikiran

Ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*. Perkataan *nomokrasi* itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratein* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau

hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi⁸.

A.V. Dicey⁹ mengembangkan keterkaitan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon "*the Rule of Law, and not of Man*". Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul "Nomoi" yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul "The Laws"¹⁰, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum

⁸Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 151.

⁹A.V.Dicey, *An Introduction to the Study of Law of the Constitution*, 10th edition, (London: English Language Book Society and Macmillan, 1968)

¹⁰Plato, *The Law*, Diterjemahkan oleh Trevor J. Saunter., (Penguin Classics, 1986)

dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*. Ia menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu:

1. Supremacy of Law;
2. Equality before the law;
3. Due Process of Law.

Sedangkan menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. Peradilan Tata Usaha Negara.

Keempat prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang.

Profesor Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum

materiel atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan yang tertulis. Sementara negara hukum materiel di dalamnya mencakup pula pengertian keadilan¹¹.

Terkait dengan penjelasan Utrecht di atas, Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in a changing society*, di samping istilah *the rule of law*, Friedman juga mengembangkan istilah "*the rule of just law*" untuk memastikan bahwa dalam pengertian *the rule of law* juga tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial dari sekadar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit.¹²

Douglas and Jones dalam "*Administrative Law*"¹³ menyatakan Hukum Administrasi berkaitan erat dengan akuntabilitas dan pengawasan terhadap pemerintahan. Titik tekannya adalah pada tanggungjawab pemerintah dalam

¹¹Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), Hlm.9.

¹²Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 153.

¹³Roger Douglas, *Douglas and Jones's Administrative Law*.5th Edition, (Victoria: The Federation Press, 2005), p. 44.

rangka membangun good governance. Hukum Administrasi tak pelak juga terkait dengan gagasan *rule of law*.

Hak Asasi Manusia dapat pula dipandang berkelindan dengan hukum administrasi dalam sejumlah hal. Lihat dalam McMillan and Williams (1998); Bayne (1991); Bailey (1993); and Jones (1996). *Pertama*, administrator yang menjalankan prinsip-prinsip hukum administrasi, secara otomatis telah melindungi dan memajukan hak asasi manusia. Dengan menjalankan pekerjaan mereka sepatutnya, administrator telah memiliki kapasitas meningkatkan perlindungan hak asasi manusia. *Kedua*, ada isu-isu dalam sistem administrasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia yakni tentang kesetaraan dengan memberikan akses yang setara kepada semua anggota masyarakat. *Ketiga*, melalui proses hukum dalam lembaga peradilan yang bersih dapat membatasi penyalahgunaan wewenang, hal ini dapat melindungi hak asasi manusia.¹⁴

Pearce and Geddes (2001) menyatakan bahwa:

*"the common law rules of statutory interpretation could be viewed as "common law bill of rights—a protection for the civil liberties of the individual againts invasion by the state."*¹⁵

¹⁴ *Ibid.*, p.45.

¹⁵ *Ibid.*

Sehubungan dengan penjabaran tentang keterkaitan hukum administrasi dengan hak asasi manusia, dalam analisisnya "Administrative Law and Human Rights" McMillan and Williams (1998) juga melontarkan gagasan bahwa prinsip-prinsip Hak Asasi amat erat berhubungan dengan pelaksanaan hukum administrasi di dalam praktiknya¹⁶.

Jimly Assidhiqqie¹⁷ menyebutkan bahwa dalam setiap negara hukum harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara memegang peran penting karena PTUN menjamin agar warga negara tidak dizalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga negara,

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Jimly Asshidhiqqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.158.

dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim Tata Usaha Negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Sementara itu, Paulus Effendi Lotulung berpendapat bahwa diperlukan suatu kontrol yuridis untuk menguji segi legalitas (*rechtmatigheids*) dari suatu keputusan pemerintah, di samping melihat segi kemanfaatannya (*doelmatigheids*)¹⁸.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan kajian hukum yang mengambil metode penelitian normatif-yuridis, dengan menggunakan metode sejarah hukum dan perbandingan hukum. Adapun data dikumpulkan dari penelitian kepustakaan/studi dokumen berupa bahan hukum primer dan sekunder. Analisis data dilakukan secara yuridis kualitatif.

Data primer diambil dari penelitian kualitatif berupa wawancara mendalam dengan informan. Studi ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan sistem semi

¹⁸Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Jakarta: PT. Bhuana Iluni Populer, 1986), hlm.xvi.

structured interview, yaitu wawancara yang terstruktur dengan menyiapkan daftar wawancara untuk menghindari informasi yang subjektif sifatnya, namun tetap memberi ruang untuk mengembangkan pertanyaan dari jawaban-jawaban yang diberikan sebelumnya.

Disamping itu penulis juga menggunakan metode **observasi partisipatori** yakni dengan melibatkan peneliti untuk mengamati dan menganalisis kondisi yang ada di lapangan (PTUN) secara langsung, yaitu pengalaman peneliti dalam melakukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta terhadap Surat Keputusan Sekretaris Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Nomor: 043/SES.SK/VI/2007 Tanggal 20 Juni 2007) dengan nomor pendaftaran gugatan Nomor 136/6/2007/PTUN-JKT. Dengan gugatan ini, peneliti dapat mengamati secara langsung proses peradilan Tata Usaha Negara yang berlangsung di PTUN.

Data sekunder diperoleh dengan mengumpulkan beberapa penelitian kepustakaan/studi dokumen berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis data dilakukan secara yuridis kualitatif .

Maksud dari penelitian normatif yuridis¹⁹ adalah bahwa seorang peneliti harus kembali kepada kepada metode-metode penelitian hukum untuk dapat menciptakan suatu analisis hukum atau doktrin hukum, atau suatu produk hukum (Rancangan Undang-Undang, misalnya) sebagai sesuatu yang dicita-citakan, maupun sebagai realitas. Penelitian Normatif-Yuridis berbeda dengan penelitian *Legal Research*²⁰, karena legal research dimaksudkan untuk meneliti putusan-putusan pengadilan dalam sistem hukum *common law* yang menghasilkan yurisprudensi dan yang langsung memiliki kekuatan hukum *binding force*, yang disebut dengan *precedent* atau *star decisive*.

Di dalam penelitian ini, dipergunakan bahan hukum primer, sekunder dan tertier sebagaimana dikelompokkan oleh Gregory Churchill (Gregory Churchill, 1978)²¹ ke dalam:

¹⁹Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1994), hlm.128-129.

²⁰Myra A.Harris, *Legal Research Fundamentau Prinsiples*, (Prentice Hall Upper Saddle River: Prentice Hall Paralegal Series, 1997), p.2 Seperti dikutip oleh Dr. Lintong O.Siahaan, S.H.,M.H. *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*. (Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia. 2005), hlm.34.

²¹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.III, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, 2007), hlm. 51-52

- (1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari:
- a. Norma atau kaidah dasar, yakni Pembukaan UUD 1945
 - b. Peraturan Dasar, yakni Batang Tubuh UUD 1945
 - c. Peraturan Perundang-undangan:
 - i. Undang-undang dan peraturan yang setaraf;
 - ii. Peraturan Pemerintah dan peraturan yang setaraf;
 - iii. Keputusan Presiden dan keputusan yang setaraf;
 - iv. Keputusan Menteri dan keputusan yang setaraf;
 - v. Peraturan-peraturan daerah.
 - d. Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti misalnya hukum adat.
 - e. Yurisprudensi
 - f. Traktat
 - g. Bahan hukum zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, seperti misalnya KUHP (yang
-

merupakan terjemahan yang secara yuridis formil bersifat tidak resmi dari *Wetboek van Strafrecht*)

(2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan lain sebagainya.

(3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

G. Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

1.2. Identifikasi Masalah

1.3. Tujuan Penelitian

1.4. Manfaat Penelitian

1.5. Metode Penelitian

1.6. Kerangka Pemikiran

1.7. Sistematika Penulisan

Bab II: Tinjauan Teoritis

2.1. PTUN dalam wilayah hukum Administrasi
Negara

2.2. Kontrol Yuridis PTUN

2.3. Sejarah Singkat PTUN di Indonesia

2.4. Sejarah Singkat Hak Asasi Manusia

2.5. Hak Atas Keadilan Sebagai Satu Ranah Hak
Asasi Manusia

2.6. Keterkaitan Hak Asasi Manusia dengan Hukum
Administrasi Negara

2.7. Pengaturan Hukum Tentang eksekusi Putusan
PTUN

2.8. Sengketa Kepegawaian Dalam Hukum Kepegawaian

Bab III: Tinjauan Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan
Administrasi di Indonesia, Perancis dan Turki

Bab IV: Pembahasan Pemenuhan Hak atas Keadilan
Bagi Pegawai penggugat TUN Dalam
Peradilan Administrasi di Indonesia

Bab V: Penutup

5.1. Simpulan

5.2. Saran