

## BAB I

### DASAR-DASAR PERADILAN TATA USAHA NEGARA

#### A. Pendahuluan

Hukum Acara PTUN adalah: seperangkat peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan dimuka pengadilan, serta cara pengadilan bertindak satu sama lain untuk menegakkan peraturan HAN (materii). Hukum Acara PTUN dapat pula disebut dengan Hukum Acara Peradilan Administrasi Negara. Scahrn Basah menyebut matakuliah ini sebagai Hukum Acara Peradilan di Lingkungan Administrasi. Dengan mempelajari mata kuliah ini mahasiswa diharapkan akan mengetahui bagaimana beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Pada bab ini, akan dibahas mengenai Tujuan dan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, dimana dalam pembahasan ini juga diketengahkan urgensi dibentuknya PTUN dari berbagai segi, disamping itu dalam bab ini juga akan dibahas mengenai pengertian-pengertian dasar dalam Hukum Acara PTUN, Dasar Hukum dibentuknya PTUN dan asas-asas dalam Hukum Acara PTUN. Kompetensi yang diharapkan, setelah mahasiswa mengikuti perkuliahan pada bab ini, mahasiswa akan dapat memahami dan menjelaskan apakah Peradilan Tata Usaha Negara itu. Melalui perkuliahan ini mahasiswa akan mendapatkan gambaran yang jelas mengenai eksistensi Peradilan TUN di Indonesia ditinjau dari beberapa aspek, baik aspek sejarah, teoritis, sistem pengujian norma, filosofis, bahkan pada tataran perbandingan dengan Hukum Acara Perdata.

#### B. Penyajian

##### 1. Tujuan dan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara

Tujuan pembentukan suatu Peradilan Administrasi selalu terkait dengan falsafah negara yang dianutnya (SF Marbun,2003; 20). Negara yang menganut faham demokrasi liberal, maka tujuan dibentuknya Peradilan Administrasi tidak jauh dari falsafah liberalnya, yaitu dalam rangka perlindungan hukum kepada rakyat yang menitikberatkan pada kepentingan individu dalam suatu masyarakat. Berbeda dengan Negara Hukum Pancasila (demokrasi Pancasila) yang memberikan porsi yang seimbang antara kepentingan individu disatu sisi dan kepentingan bersama dalam

masyarakat disisi yang lain. Tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara menurut keterangan pemerintah pada saat pembahasan RUU PTUN adalah:

- a. memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu;
- b. memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut. (keterangan pemerintah pada Sidang Paripurna DPR RI. mengenai RUU PTUN tanggal 29 April 1986).

Menurut Sjahran Basah (1985;154), tujuan peradilan administrasi adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi administrasi negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dan kepentingan individu. Dari sudut pandang yang berbeda, SF Marbun menyoroti tujuan peradilan administrasi secara preventif dan secara represif. Tujuan Peradilan Administrasi negara secara preventif adalah mencegah tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum atau merugikan rakyat, sedangkan secara represif ditujukan terhadap tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat, perlu dan harus dijatuhi sanksi.

Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai sarana untuk menyelesaikan konflik yang timbul antara pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dengan rakyat (orang perorang/badan hukum perdata). Konflik disini adalah sengketa tata usaha negara akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.

Untuk lebih mendalami urgensi eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara dilihat dari tujuan dan fungsinya dapat dilihat dari beberapa pendekatan, yaitu pendekatan dari segi filsafat, segi teori, segi historis dan segi sistem terhadap peradilan administrasi (Riawan Tjandra, 2005; 2).

- a. Pendekatan dari segi filsafat

Menurut Riawan Tjandra (2005; 2), Eksistensi Peradilan Administrasi bertitik tolak dari kebutuhan untuk mengawasi secara yuridis perbuatan pemerintah agar tetap sesuai dengan fungsinya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat (*bonnum commune*) seluas-luasnya. Dalam menjalankan fungsinya, alat-alat negara (pemerintah dalam arti luas) harus mempertanggung jawabkan perbuatannya dihadapan hukum dan rakyat (kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat).

Pengujian yang dilaksanakan oleh peradilan administrasi terhadap keputusan tata usaha negara ditujukan agar terwujud kesatuan yang harmonis antara norma umum abstrak yang terkandung dalam peraturan dasar suatu keputusan tata usaha negara (Riawan Tjandra, 2005; 2). Menurut Hans Kelsen, hukum berlaku karena semua hukum berakar pada satu norma dasar

(*grundnorm*). Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan merupakan bagian dari hukum positif yang harus sesuai dengan tertib hukum (*rechtsorde*) yang berlaku.

Judicial review terhadap produk hukum pemerintah telah dilakukan secara bertingkat melalui Mahkamah Konstitusi yang berwenang menguji Undang-undang terhadap UUD, Mahkamah Agung berwenang menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah UU terhadap UU dan Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang menguji Keputusan Tata Usaha Negara. Dengan uji materiil tersebut diharapkan dapat tersusun suatu bentangan norma hukum yang sesuai (sinkron) dan berhierarki sebagaimana teori hierarki peraturan perundang-undangan dan oleh karenanya semua peraturan hukum yang ada adalah bentuk dari normatisasi cita hukum dan cita sosial sebagaimana norma dasar negara (*Gundnorm*).

b. Pendekatan dari segi teori

Eksistensi suatu negara hukum tidak pernah akan terlepas dari unsur-unsur *Rechtsstaat* dalam arti klasik. Menurut F.J. Stahl dalam bukunya "*Philosohie des Recht* (1878), diintrodusir bahwa suatu negara hukum harus memenuhi empat unsur penting, yaitu :

- a. adanya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia;
- b. adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- c. setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. adanya Peradilan Tata Usaha Negara/Peradilan Administrasi Negara.

Konsep negara hukum versi F.J. Stahl ini kemudian berkembang di Eropa Barat (Eropa Kontinental) yang bertradisi hukum *civil law*. Tujuh tahun setelah konsep *Rechtstaat* dikenalkan, muncul varian negara hukum baru yaitu *Rule of Law*, yang dikenalakan oleh Albert Venn Dicey dalam bukunya *Introduction to the law of the constitution* (1885). Negara hukum versi Albert Venn Dicey ini berkembang di negara-negara Anglo Saxon yang bertradisikan *common law sytem* (termasuk jajahan-jajahan Inggris). Konsep *Rule of Law* menghendaki bahwa setiap negara hukum harus memiliki unsur-unsur :

- a. Adanya supremasi hukum (*Supremacy of Law*)
- b. Persamaan kedudukan didepan hukum (*Equality Before the Law*)
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (*Constitutions Based on Individual Right*)

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah, antara Konsep *Rule of Law* dan *Rechtsstaat* sama-sama menghendaki adanya jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia terhadap warga negaranya. Disamping itu pula dapat terlihat adanya persamaan unsur yang mengisyaratkan agar pemerintah dijalankan berdasarkan atas hukum, bukan oleh manusia ataupun atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*).

Perbedaan pokok antara kedua konsep Negara hukum tersebut adalah keharusan adanya Peradilan Administrasi guna melindungi rakyat dari tindak/perbuatan pemerintah yang melanggar Hak Asasi atau paling tidak dapat menimbulkan kerugian bagi warganya. Negara-negara yang menganut konsepsi negara hukum *Rechtsstaat*, menganggap bahwa kehadiran peradilan administrasi negara adalah penting adanya guna memberikan perlindungan hukum bagi warga negara atas tindakan/perbuatan pemerintah yang melanggar Hak Asasi warganya dalam lapangan hukum administrasi, termasuk juga memberikan perlindungan bagi Pejabat Administrasi Negara yang telah bertindak benar (sesuai aturan hukum). Dalam negara hukum harus diberikan perlindungan hukum yang sama kepada warga dan pejabat administrasi negara (S.F Marbun, 8; 2003). Keberadaan peradilan administrasi adalah salah satu unsur mutlak yang harus dipenuhi oleh suatu negara, jika ingin dikatakan sebagai negara hukum dalam konsepsi *Rechtsstaat*.

Sementara pada negara-negara yang menganut konsepsi *Rule of Law*, menganggap bahwa keberadaan peradilan administrasi negara bukanlah keharusan. Prinsip *Equality Before the Law* (persamaan kedudukan didepan hukum) lebih ditonjolkan. Prinsip ini menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dengan pejabat administrasi negara tercermin pula dalam lapangan peradilan (S.F Marbun, 8; 2003). Artinya dalam rangka melindungi rakyat dari tindakan pemerintah, tidak diperlukan badan peradilan khusus (peradilan administrasi) yang berwenang mengadili sengketa tata usaha negara. Meskipun dalam unsur negara hukum versi *Rule of Law* tidak ditegaskan adanya keharusan membentuk secara khusus institusi peradilan administrasi negara, tapi fungsi penyelesaian sengketa administrasi negara ternyata tetap ada. Hal ini dapat kita lihat dari proses pengadministrasian perkaranya yang mengklasifikasikan secara khusus *administratif dispute* sebagaimana pengadministrasian berbagai jenis perkara lain (Riawan Tjandra, 3: 2005).

Kebutuhan akan Peradilan Administrasi semakin urgen setelah konsepsi negara hukum formal (*legal state*/pelaksana undang-undang) mendapat koreksi dari teori negara hukum materiil

(*Welfare State*/negara hukum kesejahteraan). Dalam konsepsi negara hukum materiil, negara (pemerintah) memiliki tugas yang amat luas, tidak hanya terbatas sebagai pelaksana undang-undang saja, akan negara (pemerintah) adalah sebagai penyelenggara kesejahteraan umum atau *Bestuurszorg* (meminjam istilah Lamaire). Dengan kewenangan yang luas tersebut, maka pemerintah diberikan wewenang untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan masalah-masalah penting dan mendesak yang datangnya secara tiba-tiba dimana peraturan belum ada (kewenangan tersebut dikenal dengan istilah *Freies Ermessen* atau *Discretionaire*). Adanya *Freies Ermessen* tersebut menimbulkan banyak implikasi dalam berbagai bidang, misalnya ekonomi, sosial, budaya, hukum/peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya. Menurut Utrecht, adanya *Freies Ermessen* memiliki beberapa implikasi dalam bidang peraturan perundang-undangan, antara lain : 1). Kewenangan atas inisiatif sendiri (kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan UU, yaitu PERPPU, 2). Kewenangan atas delegasi perundang-undangan dari UUD, yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan dibawah UU, dan 3). *Drot Functions*, yaitu kewenangan untuk menafsirkan sendiri mengenai ketentuan-ketentuan yang masih bersifat enusiatif.

Adanya *Freies Ermessen* ini dalam berbagai hal memberikan peluang bagi terjadinya *de'tournement de pouvior* (penyalahgunaan wewenang) dan *willekeur* (perbuatan sewenang-wenang) dari pemerintah terhadap rakyat. Menurut S.F Marbun (10; 2003), *Freies Ermessen* atau *Discretionaire* ini telah menjadi salah satu sumber yang menyebabkan banyaknya timbul sengketa antara pejabat tata usaha negara dengan warga terutama dalam hal dikeluarkannya suatu keputusan (*Beschikking*).

c. Pendekatan dari segi sejarah

Pada masa Hindia Belanda belum ada peradilan yang secara khusus berkompeten mengadili sengketa administrasi negara. Namun begitu setidaknya terdapat beberapa peraturan yang secara historis dapat dikatakan sebagai awal pemikiran perlunya peradilan administrasi negara. Peraturan tersebut adalah :

- 1) Pasal 134 ayat (1) dan Pasal 138 IS,
- 2) Pasal 2 RO (*Reglement op de Rechterlijk Organisatie en Het Beleid der Justitie in Indonesie*),
- 3) Ordonansi Staatsblad 1915 No. 707 yang diatur lebih lanjut dengan Ordonansi Staatsblad 1927 No.29 Tentang Peraturan Perbandingan dalam Perkara Pajak (mengatur Perdilan Tata Usaha Istimewa atau *Raad van Beroep voor Belastingzaken*) dan

- 4) Pasal 59 ICW Tahun 1925 Stbl.1924 No.448 dibentuk peradilan khusus bagi bendaharawan (*Comptabelrechtspraak*).

Dalam Pasal 134 ayat (1) IS dan Pasal 2 RO menentukan bahwa : 1). Perselisihan perdata diputus oleh hakim biasa menurut Undang-undang, 2). Pemeriksaan serta penyelesaian perkara administrasi menjadi wewenang lembaga administrasi itu sendiri (S.F Marbun dan Mahfud MD, 177; 2000). Perselisihan perdata antara rakyat pencari keadilan (*naturlijk persoon atau rechts persoon*) dengan pemerintah diselesaikan melalui peradilan perdata, sedangkan penyelesaian sengketa administrasi negara dilakukan melalui Administratiefberoep (penyelesaian sengketa internal melalui administrasi negara itu sendiri dimana dilakukan oleh instansi yang secara hierarkhis lebih tinggi atau oleh instansi lain diluar instansi yang memberikan keputusan).

Usaha untuk merintis keberadaan Peradilan Administrasi di Indonesia telah dilakukan sejak lama. Pada tahun 1948, Prof. Wirjono Projodikoro, SH. atas perintah Menteri Kehakiman waktu itu, pernah menyusun Rancangan Undang-Undang tentang acara perdata dalam soal tata usaha negara. Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor II/ MPR/ 1960, diperintahkan agar segera diadakan peradilan administrasi, maka oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) pada tahun 1960 disusun suatu konsep rancangan undang-undang tentang Peradilan Administrasi Negara. Pada tahun 1964 dikeluarkan Undang-Undang Nomor:19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dimana dalam Pasal 7 ayat (1) terdapat ketentuan bahwa Peradilan Administrasi adalah bagian dari lingkungan peradilan di Indonesia. Untuk merealisasikan hal tersebut, maka berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman No.J.S 8/ 12/ 17 Tanggal 16 Februari 1965, dibentuklah panitia kerja penyusun Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi dan pada tanggal 10 Januari 1966 dalam sidang pleno ke-VI LPHN, disyahkanlah rancangan undang-undang tersebut, namun rancangan undang-undang tersebut tidak diajukan pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR.). Pada tahun 1967 DPRGR menjadikan Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi tersebut sebagai usul inisiatif untuk dilakukan pembahasan, namun akhirnya usaha itupun kandas karena terjadi perubahan Pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru.

Pada masa Orde Baru diundangkanlah Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 10 Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan

Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara. Titik terang hadirnya Peradilan Administrasi Negara semakin jelas dengan dijamin eksistensinya dalam Ketetapan MPR Nomor : IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Pada tanggal 16 April 1986, pemerintah dengan Surat Presiden No. R. 04/ PU/ IV/ 1986 mengajukan kembali Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi kepada DPR untuk dilakukan pembahasan. Akhirnya pada tanggal 20 Desember 1986 DPR menyetujui Rancangan Undang-Undang tersebut dan pada tanggal 28 Desember 1986, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diundangkan. Lima tahun setelah undang-undang tersebut diundangkan barulah undang-undang ini berlaku efektif, yaitu setelah diundangkannya PP Nomor 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang sebelumnya telah didahului dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor : 10 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan dan Ujung Pandang dan Keputusan Presiden Nomor : 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, Ujung Pandang. Pada tahun 2004, Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengalami perubahan yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Perubahan ini tidak lepas dari dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebanyak empat kali oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

d. Pendekatan dari segi sistem

Sistem norma di Indonesia menganut asas hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan dimana peraturan-perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (lihat ketentuan normatifnya dalam UU No.10 Tahun 2004). Menurut Hans Kelsen, norma merupakan kesatuan dengan struktur piramida, dimulai dari yang tertinggi yaitu norma dasar (*Grundnorm*), norma-norma umum (*Generalnorm*), dan diimplementasikan menjadi norma-norma konkret (*Concrete norm*). Sistem hukum merupakan suatu proses yang terus menerus, mulai dari yang abstrak menjadi yang positif dan selanjutnya sampai menjadi yang nyata/konkrit (Riawan Tjandra, 7; 2005).

Guna menjaga konsistensi vertikal peraturan perundang-undangan RI (termasuk Keputusan) diperlukan instrumen pengujian materiil (*judicial review*) terhadap

perundang-undangan (Riawan Tjandra, 8 ; 2005). Judicial review (uji materiil) terhadap produk hukum pemerintah dilakukan secara bertingkat melalui Mahkamah Konstitusi yang berwenang menguji Undang-undang terhadap UUD, Mahkamah Agung berwenang menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah UU terhadap UU dan Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang menguji Keputusan Tata Usaha Negara akibat adanya Sengketa Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara melakukan pengujian materiil secara terbatas menyangkut konsistensi vertikal suatu KTUN terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi dasarnya. Dikatakan terbatas karena kewenangan pengujian KTUN hanya terbatas pada segi hukumnya saja (*rechtmatige*), sedangkan keputusan pemerintah yang merupakan diskresi nampaknya tidak menjadi kewenangannya (lihat penjelasan Pasal 1 angka 1 UU PTUN).

## 2. Pengertian-Pengertian dalam Hukum Acara PTUN

Peradilan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakkan hukum dan keadilan (J.T.C Simorangkir dalam S.F Marbun, 2003: 30). Menurut Muchsan, SH di dalam bukunya "Peradilan Administrasi Negara" menyatakan bahwa : Peradilan Administrasi Negara adalah suatu badan yang mengatur tata cara penyelesaian persengketaan antara sesama instansi administrasi Negara dan warga masyarakat, atau dapat pula dirumuskan sebagai persengketaan intern administrasi dan persengketaan ekstern administrasi Negara (Muchsan, 1981: 14).

Secara normatif, Pasal 4 UU NO. 5 Tahun 1986 Jo. UU No. 9 Tahun 2004, mengartikan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. 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 (Pasal 1 angka 4 UU PTUN). Istilah Peradilan Tata Usaha Negara dapat disebut juga dengan Peradilan Administrasi Negara, hal ini dapat kita temukan dasar hukumnya dalam Pasal 144 UU PTUN.

### Pengertian-Pengertian Dasar dalam UU PTUN (Pasal 1)

Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah;

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

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;

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;

Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke Pengadilan untuk mendapatkan putusan;

Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata;

Pemahaman terhadap Peradilan Administrasi akan lebih mudah jika terlebih dahulu dimengerti unsur-unsur yang melengkapinya. Menurut S.F. Marbun, setidaknya terdapat lima unsur dalam Peradilan Administrasi, yaitu :

- a) adanya suatu instansi atau badan yang netral dan dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga mempunyai kewenangan untuk memberikan putusan (S.F. Marbun, 2003: 38). Dalam hal ini adalah adanya Pengadilan Tata Usaha Negara (dibentuk dengan Kepres), Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (dibentuk dengan UU.) dan Berpuncak pada Mahkamah Agung yang diatur tersendiri Dalam UUMA.
- b) terdapatnya suatu peristiwa hukum konkret yang memerlukan kepastian hukum (S.F. Marbun, 2003: 38). Peristiwa hukum konkret disini adalah adanya Sengketa Tata Usaha Negara akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh pejabat TUN.
- c) terdapatnya suatu peristiwa hukum yang abstrak dan mengikat umum (S.F. Marbun, 2003: 38). Aturan hukum tersebut terletak di lingkungan Hukum Administrasi Negara.
- d) adanya sekurang-kurangnya dua pihak (S.F. Marbun, 2003: 38). Sesuai dengan ketentuan hukum positif, yakni Pasal 1 angka 4 UU PTUN. dua pihak disini adalah Badan atau Pejabat

Tata Usaha Negara yang selalu sebagai Tergugat dan rakyat pencari keadilan (orang perorang atau badan hukum privat)

- e) adanya hukum formal (S.F. Marbun, 2003: 38). Hukum formal disini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan peraturan-peraturan lainnya.

#### Dasar Hukum Peradilan Tata Usaha Negara

- o Pasal 10 UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara (UU No.14 Tahun 1970 diperbaharui dengan UU No.4 Tahun 2004).
- o TAP MPR Nomor : IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara menjamin eksistensi PTUN;
- o UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diundangkan (UU No.5 Tahun 1986 diubah dengan UU No.9 Tahun 2004);
- o UU No.10 Tahun 1990 dan Kepres No.52 Tahun 1990 (tentang pembentukan pengadilan tinggi dan pengadilan tata usaha negara);
- o PP No.7 Tahun 1991 tentang Penerapan UU No.5 Tahun 1986.
- o Dll

### 3. Azas-Azas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

Ciri khas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara terletak pada asas-asas yang melandasinya, yaitu :

- a. Asas praduga *rechtmatic* (*vermoeden van rechtmaticheid : presumptio iustea causa*), asas ini menganggap bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechtmatic* sampai ada pembatalan. Dalam asas ini gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang digugat (Pasal 67 ayat (1) UU No.5 tahun 1986);
- b. Asas pembuktian bebas. Hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan 1865 BW. Asas ini dianut oleh Pasal 101 UU No.5 tahun 1986, hanya saja masih dibatasi ketentun Pasal 100;
- c. Asas keaktifan hakim (*dominus litis*). Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena Tergugat adalah Pejabat Tata Usaha Negara sedangkan

Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata. Penerapan asas ini antara lain terdapat dalam ketentuan Pasal 58, 63, ayat (1) dan (2), Pasal 80 dan Pasal 85;

- d. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat "*erga omnes*". Sengketa TUN adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian putusan pengadilan berlaku bagi siapa saja-tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Dalam rangka ini kiranya ketentuan Pasal 83 tentang intervensi bertentangan dengan asas *erga omnes* (P.M Hadjon dalam Riawan 2005: 9).

Selain empat asas tersebut, Zairin Harahap menambahkan asas-asas yang lainnya, yang menurut hemat penulis adalah asas yang juga berlaku di Peradilan lainnya. Berikut ini asas-asas tersebut setelah penulis kurangi asas-asas yang dikemukakan Philipus M. Hadjon, sebagai berikut:

- "Asas para pihak harus didengar (*audi et alteram partem*)", para pihak mempunyai kedudukan yang sama;
- "Asas kesatuan beracara" (dalam perkara yang sejenis);
- "Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang bebas" (Pasal 24 UUD 1945 Jo.Pasal 1 UU No. 4 2004);
- "Asas sidang terbuka untuk umum"-putusan mempunyai kekuatan hukum jika diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum (Pasal 70 UU PTUN);
- Asas pengadilan berjenjang" (tingkat pertama (PTUN), banding (PT TUN), dan Kasasi (MA), dimungkinkan pula PK (MA);
- "Asas pengadilan sebagai upaya terakhir (*ultimum remidium*)", sengketa sedapat mungkin diselesaikan melalui upaya administrasi (musyawarah mufakat), jika belum puas, maka ditempuh upaya peradilan (Pasal 48 UU PTUN);
- "Asas obyektivitas", lihat Pasal 78 dan 79 UU PTUN).
- Asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Untuk melihat kekhususan hukum acara yang berlaku di PTUN, berikut ini ditampilkan perbedaan antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Umum perkara Perdata :

Kriteria	Peradilan TUN	Peradilan Umum (Perdata)
Pengaturan	UU PTUN (UU No.5 Th.1986 Jo. UU No.4 Th.2004	HIR, RBg dan RV
Obyek sengketa	Beschikking (KTUN)	Individuele Recht (hak privat)
Subyek sengketa	Penggugat: hanya rakyat (orang perorang/ BH perdata) Tergugat:hanya badan/pejabat TUN	Penggugat dan Tergugat tidak didikotomikan antara rakyat atau pejabat TUN (Pemerintah/BH Publik), baik rakyat

		atau pejabat TUN dapat berkedudukan sebagai Pengugat/Tergugat.
Sifat sengketa	Hukum Publik	Hukum Privat
Jawaban tergugat	Tidak ada rekonsensi	Beleh rekonsensi
Kewenangan hakim	Dapat ultra petita	Intra petita
Tujuan kebenaran	Materiil	Formil
Sistem pembuktian	Negatif (vrije bewijsleer)	Positif (preponderance of evidence)
Beban pembuktian	Hakim	Para pihak
Kedudukan hakim	Aktif	Pasif
Pertimbangan hakim	Didasarkan pada keyakinan	Tidak dipersyaratkan
Diktum putusan	Terikat	Leluasa
Kekuatan mengikatnya putusan	Erga omnes	Inter partes

### C. Penutup

Setelah mengikuti perkuliahan ini mahasiswa ditugaskan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: 1. Mengapa eksistensi Peradilan TUN di Indonesia amat dibutuhkan ?, 2. Menurut anda, apakah tujuan dan fungsi PTUN ?, 3. Apakah yang kamu ketahui tentang asas hukum ?, 4. Apakah yang kamu ketahui tentang kebenaran materiil dalam Hukum Acara PTUN ?

## BAB II

### SUSUNAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

## A. Pendahuluan

Setelah mahasiswa mengikuti perkuliahan mengenai Dasar-Dasar Peradilan Tata Usaha Negara, maka selanjutnya pada bab ini mahasiswa akan diajak untuk menyelami lebih dalam mengenai Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, Susunan Peradilan Tata Usaha Negara dan Susunan Organisasi Pengadilan TUN. Dengan mendalami pokok bahasan ini, mahasiswa akan dapat menjelaskan siapa saja pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia, Susunan Peradilan TUN dan bagaimana struktur organisasi PTUN. Dengan demikian mahasiswa akan memperoleh gambaran yang jelas mengenai keberadaan PTUN disamping peradilan-peradilan yang lainnya.

## B. Penyajian

### 1. Kekuasaan Kehakiman

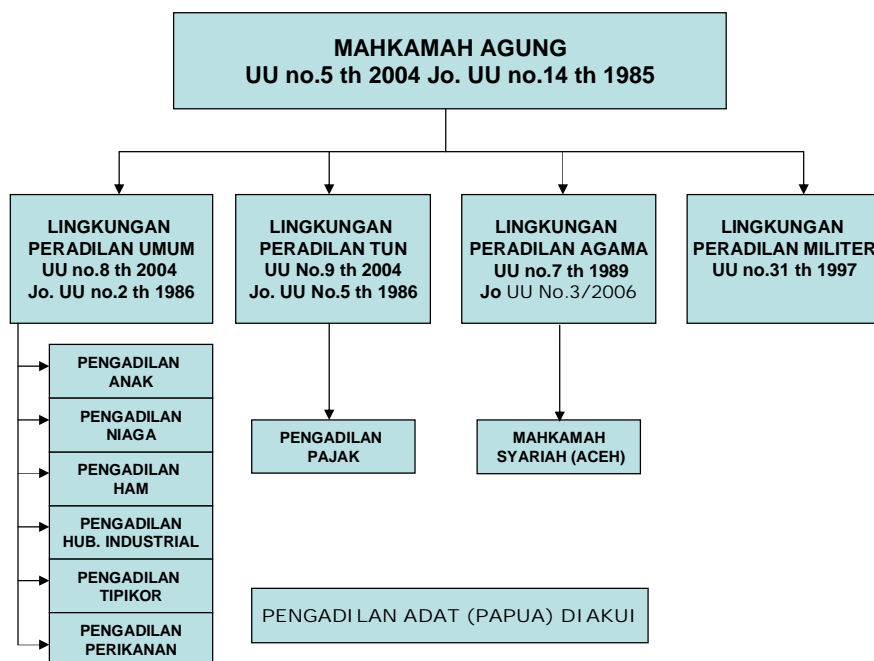
Salah satu unsur dalam negara hukum modern adalah adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtlijk controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dan dibawah pengaruh eksekutif. Superioritas hukum tidak akan pernah dapat terwujud manakala aturan-aturan hukum hanya dijalankan oleh pemerintah saja. Oleh karena itu, dalam setiap negara hukum keberadaan lembaga pemegang kekuasaan kehakiman (*yudikatif*) adalah mutlak adanya.

Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (lihat Pasal 24 UUD 1945). Prinsip pokok dalam kekuasaan kehakiman adalah terdapatnya jaminan independensi (kemerdekaan) dan sikap *impartiality* (tidak memihak) dari pelaksananya. Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, merupakan lingkungan peradilan yang berdiri sendiri, terpisah dari Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Agama, sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dengan berlakunya UU No.9 Tahun 2004, segala urusan mengenai PTUN secara umum, baik menyangkut teknis yudisial maupun non yudisial yaitu urusan organisasi, administrasi, dan finansial di bawah

kekuasaan Mahkamah Agung, tidak lagi berkaitan dengan Departemen Kehakiman (sekarang Departemen Hukum dan HAM). Untuk lebih jelasnya, lihatlah gambar dibawah ini:

## PELAKU KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA

### MAHKAMAH AGUNG, LINGKUNGAN PERADILAN DIBAWAHNYA DAN PENGADILAN KHUSUS



## 2. Susunan Peradilan Tata Usaha Negara

Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Pengadilan Pajak sebagai pengadilan khusus sengketa Perpajakan.

### § Pengadilan Tata Usaha Negara

Pengadilan Tata Usaha Negara adalah pengadilan tingkat pertama, tingkatan pertama kali dimulainya penyelesaian Sengketa TUN di pengadilan. Ia merupakan pengadilan *judex facti* yang secara hukum berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota, dimana daerah hukumnya meliputi Kabupaten/ Kota tersebut. Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan Keputusan Presiden. Sampai saat tulisan ini dibuat, ketentuan kedudukan pengadilan

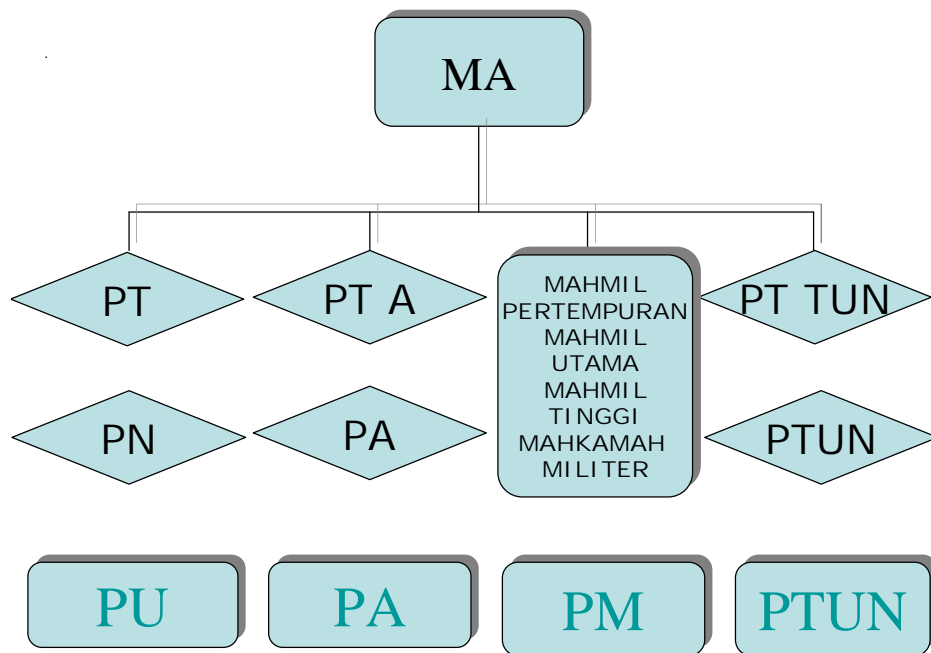
sebagaimana dipersyaratkan oleh Pasal 6 UU No.9 Tahun 2004 jo. UU No.5 Tahun 1986 belum dapat terlaksana dengan baik, karena berbagai hal yang melatarbelakanginya (sampai saat ini, keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara baru terdapat di hampir semua ibu kota Provinsi sebelum pemekaran, dimana daerah hukumnya meliputi Kabupaten/Kota pada Provinsi yang bersangkutan, misalnya di PTUN Semarang, daerah hukumnya meliputi seluruh Kabupaten/Kota di Jawa Tengah).

#### § Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara adalah pengadilan tingkat banding dalam Sengketa TUN. Ia merupakan pengadilan *judex facti* yang mengulang kembali pemeriksaan perkara Tata Usaha Negara yang sebelumnya sudah diperiksa oleh Pengadilan Tata Usaha Negara mana kala salah satu dan/atau para pihak yang bersengketa mengajukan banding atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Selain berkedudukan sebagai Pengadilan tingkat banding, menurut ketentuan Pasal 51 jo. Pasal 48 UU PTUN, ia juga bertugas sebagai pengadilan tingkat pertama terhadap sengketa TUN yang telah melewati tahapan penyelesaian sengketa TUN di luar pengadilan melalui banding administratif. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi tersebut. Pembentukan PT TUN harus dengan Undang-Undang. Sampai saat tulisan ini dibuat, keberadaan PT TUN juga belum menyebar diseluruh Provinsi di Indonesia, diantara PT TUN tersebut adalah: PT TUN Jakarta, PT TUN Medan, PT TUN Surabaya, PT TUN Ujung Pandang (Makasar).

Kekuasaan kehakiman dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi. Pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial Pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung.

## SUSUNAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DAN LINGKUNGAN PERADILAN LAINNYA



### 3. Susunan Organisasi Pengadilan TUN dan Pengadilan Tinggi TUN

Susunan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara terdiri atas Pimpinan, Hakim Anggota, Panitera dan Sekretaris.

#### § Pimpinan Pengadilan

Pimpinan Pengadilan terdiri atas Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan. Untuk dapat diangkat menjadi Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara diperlukan pengalaman sekurang-kurangnya sepuluh tahun sebagai Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Untuk dapat diangkat menjadi Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara harus berpengalaman sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sebagai Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau 3 (tiga) tahun bagi Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang pernah menjabat Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan untuk dapat diangkat menjadi Wakil Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara harus berpengalaman sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun sebagai Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau 2 (dua) tahun bagi Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang pernah menjabat Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara (lihat Pasal 14, 15 UU PTUN). Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Mahkamah Agung.

#### § Hakim

Hakim merupakan Pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman. Ia adalah pejabat yang bertugas menegakkan hukum dan keadilan melalui putusan yang ia hasilkan dalam suatu persidangan. Hakim pada Pengadilan Tinggi TUN adalah Hakim Tinggi. Pembinaan dan pengawasan umum terhadap Hakim dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung (sebagai pengawasan internal). Disamping itu menurut UU KY, Komisi Yudisial juga mempunyai tugas melakukan pengawasan (pengawasan eksternal) terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Menurut Pasal 14 UU PTUN, untuk dapat diangkat sebagai Calon Hakim harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. sarjana hukum;
- e. berumur serendah-rendahnya 25 (dua puluh lima) tahun;
- f. sehat jasmani dan rohani;
- g. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela; dan
- h. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia.

Hakim PTUN hanya dapat diangkat dari Pegawai Negeri Sipil dari Calon Hakim yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana ketentuan diatas. Hakim Pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung. Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi agar seorang Hakim TUN dapat diangkat menjadi HakimTinggi pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, adalah sebagai berikut:

- a) syarat sebagaimana syarat Calon Hakim sebagaimana tercantum dalam huruf a, huruf, huruf c, huruf d, huruf f, dan huruf h diatas;
- b) berumur serendah-rendahnya 40 (empat puluh) tahun;
- c) berpengalaman sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sebagai Ketua,Wakil Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara, atau 15 (lima belas) tahun sebagai Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara;

d) lulus eksaminasi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

#### § Panitera

Pada setiap Pengadilan ditetapkan adanya kepaniteraan yang dipimpin oleh seorang Panitera. Dalam melaksanakan tugasnya Panitera Pengadilan dibantu oleh seorang Wakil Panitera, beberapa orang Panitera Muda, dan beberapa orang Panitera Pengganti. Lembaga/institusi kepaniteraan dibentuk dalam rangka memberikan dukungan di bidang teknis dan administrasi justisial. Tugas dari panitera di peradilan adalah melaksanakan pemberian dukungan di bidang teknis dan administrasi justissal kepada majelis hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara, serta melaksanakan administrasi penyelesaian putusan, bukan "pelayan hakim" sebagaimana ditemukan dalam praktik.

Menurut Pasal 28 UU PTUN, untuk dapat diangkat menjadi Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. berijazah serendah-rendahnya sarjana muda hukum;
- e. berpengalaman sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun sebagai Wakil Panitera, 5 (lima) tahun sebagai Panitera Muda Pengadilan Tata Usaha Negara, atau menjabat sebagai Wakil Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara; dan
- f. sehat jasmani dan rohani.

#### § Sekretaris

Dalam rangka pelaksanaan fungsi administrasi umum Pengadilan, maka pada setiap Pengadilan TUN maupun Pengadilan Tinggi TUN dibentuk institusi kesekretariatan. Kesekretariatan yang dipimpin oleh seorang Sekretaris yang dirangkap oleh Panitera dan dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris. Menurut ketentuan Pasal 42 UU PTUN, untuk dapat diangkat menjadi Wakil Sekretaris Pengadilan Tata Usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

- c. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. berijazah serendah-rendahnya sarjana muda hukum atau sarjana muda administrasi;
- e. berpengalaman di bidang administrasi pengadilan; dan
- f. sehat jasmani dan rohani.

Setelah berlakunya UU No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), dibentuklah jabatan baru disetiap Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu Jurusita. Ketentuan mengenai pembentukan Jurusita diatur pada Pasal 39A s.d. 39E. Keberadaan Jurusita dimaksudkan agar pelaksanaan putusan pengadilan (eksekusi) dapat lebih efektif, terlebih lagi setelah adanya upaya paksa berupa pengenaan *dwangsom* atau uang paksa.

### C. Penutup

Setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa ditugaskan untuk membuat tabel perbandingan pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia, termasuk peradilan khususnya. Perbandingan disini lebih ditekankan pada sisi kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing pengadilan. Mahasiswa juga ditugaskan untuk membuat bagan struktur organisasi Pengadilan Tata Usaha Negara terdekat, dan merinci kewenangan masing-masing jabatan.

## BAB III

### OBJEK DAN SUBYEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA

## A. Pendahuluan

Pada bab ini akan dibahas mengenai Objek dan Subjek dalam Sengketa Tata Usaha Negara. Melalui pembelajaran dalam bab ini mahasiswa akan ditunjukkan bahwasanya tidak semua Keputusan dapat dikategorikan Keputusan Tata Usaha Negara, dan tidak semua Keputusan Tata Usaha Negara dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Pada bab ini pula akan ditunjukkan siapa saja para pihak yang dapat terlibat dalam sengketa Tata Usaha Negara. Setelah mengikuti perkuliahan ini diharapkan mahasiswa mendapatkan gambaran yang jelas tentang Keputusan apakah yang dapat digugat di PTUN, siapa sajakah pihak yang dapat bersengketa di PTUN sekaligus bagaimana kedudukan masing-masing pihak tersebut, apakah sebagai Penggugat atau sebagai Tergugat.

## B. Penyajian

### 1. Obyek Sengketa TUN

Sistem pengujian norma/produk hukum negara oleh lembaga peradilan di Indonesia dilakukan oleh berbagai Jenis maupun jenjang peradilan. Secara teoritis kita mengenal tiga macam jenis norma hukum tertulis yang dibuat oleh Negara, yaitu: norma hukum Peraturan Perundang-undangan (*regelling*), norma hukum Keputusan (*beschikking*) dan norma hukum Putusan Pengadilan (*vonnis*). Kewenangan pengujian norma-norma hukum tersebut diberikan kepada masing-masing lembaga peradilan sesuai dengan atribusinya.

Pengujian terhadap norma hukum peraturan perundang-undangan dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam hal pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan Mahkamah Agung dalam hal pengujian Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Kewenangan pengujian norma hukum Putusan Pengadilan dilakukan oleh pengadilan di atasnya dalam kerangka sistem pengajuan upaya hukum, baik upaya hukum biasa (*banding, kasasi*), maupun upaya hukum luar biasa (*peninjauan kembali*). Sedangkan pengujian norma hukum Keputusan dilaksanakan oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, berbicara mengenai Pengujian legalitas suatu Keputusan sebagai objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, maka sebenarnya kita sedang berbicara mengenai *judicial review system* di Indonesia.

Sebelum lebih jauh membahas mengenai keputusan yang bagaimanakah yang dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara, ada baiknya diuraikan terlebih dahulu pengertian keputusan dari para ahli, sebagai berikut:

- Utrecht : Perbuatan hukum publik bersegi satu yg dilakukan oleh alat-alat pemerintah berdasarkan kekuasaan istimewa.
- Scahrn Basah : Keputusan tertulis dari alat administrasi negara yang mempunyai akibat hukum;
- W.F Prins : suatu tindakan hukum yg bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yg dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yg luar biasa;
- Menurut P.de Haan, unsur-unsur keputusan adalah adanya:
  - 1.Suatu pernyataan kehendak tertulis;
  - 2.Diberikan berdasarkan kewajiban/kewenangan dari HAN & HTN;
  - 3.Bersifat sepihak;
  - 4.Mengecualikan keputusan yg bersifat umum;
  - 5.yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, pengakhiran hubungan hukum yg ada, atau menciptakann hubungan hukum baru, yg memuat penolakan sehingga terjadi penetapan, perubahan, peciptaan atau penghapusan;
  - 6.Berasal dari organ pemerintahan;

Lebih lanjut P. de Haan membagi jenis-jenis keputusan menjadi: a.Keputusan Perorangan (misalnya SIM) dan Keputusan Kebendaan (misalnya Sertifikat Tanah), b.Keputusan Deklaratif (misalnya Akte Kelahiran) dan Keputusan Konstitutif (misalnya IMB, HGB), c.Keputusan bebas (misalnya Ijin Reklame) dan keputusan terikat (misalnya SIM), d. Keputusan yang menguntungkan (misalnya SK Pengangkatan ) dan keputusan yang memberi beban (misalnya Surat Ketetapan Pajak), serta d.Keputusan Kilat (misalnya SK Pembatalan Keputusan) dan keputusan langgeng (misalnya Ijasah). Perlu juga diketengahkan pembagian jenis keputusan positif (misalnya Keputusan yang mengabulkan permohonan) dan keputusan negatif (misal keputusan penolakan).

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 dan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, obyek sengketa TUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Pendekatan penentuan objek dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah pendekatan residu. Artinya, tidak semua Keputusan Pejabat Adminstrasi Negara itu dapat digugat di PTUN. Selain KTUN yang dikecualikan oleh UU PTUN, maka ia adalah objek sengketa Tata Usaha Negara. Perhatikan rumus berikut ini:

$$\text{KTUN} = (\text{Pasal 1 angka 3} + \text{Pasal 3}) - (\text{Pasal 2} + \text{Pasal 49})$$

Apakah yang dimaksud dengan Keputusan yang dapat digugat di PTUN ? Keputusan yang dapat digugat di PTUN adalah keputusan yang sesuai dengan rumusan Pasal 1 angka 3, yaitu

“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”. KTUN yang dapat digugat di PTUN harus memenuhi syarat-syarat :

- a) Bersifat tertulis, tertulis disini bukanlah dalam arti bentuk formalnya, melainkan cukup tertulis asal saja jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan, jelas isinya dan jelas ditujukan untuk siapa. Syarat tertulis ini masih dikecualikan adanya KTUN fiktif negatif (berisi penolakan) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU PTUN. Syarat tertulis juga tidak mengharuskan bahwa suatu KTUN harus berbentuk baku, suatu memo juga dapat dikategorikan KTUN jika memo tersebut memenuhi tiga unsure, yaitu: 1. memo tersebut jelas ditujukan untuk siapa, 2. isinya jelas memuat tindakan hukum TUN yang memiliki akibat hukum, dan 3. jelas siapa badan/pejabat TUN yang membuatnya;
- b) Bersifat konkret, artinya KTUN. Artinya keputusan tersebut merupakan norma hukum yang mengkonkritkan norma hukum abstrak, yaitu norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, misalnya Keputusan tentang Pemberhentian PNS karena melanggar Peraturan Disiplin PNS;
- c) Bersifat individual, artinya tertentu dan tidak ditujukan untuk umum, berapapun jumlahnya, keputusan TUN harus membuat batasan, ditujukan untuk siapa atau apa saja. Jika KTUN tersebut merupakan KTUN perorangan, maka harus jelas siapa orang yang dituju atau dikenakan keputusan. Begitu juga, jika KTUN tersebut adalah KTUN kebendaan, maka harus jelas apakah itu dan sampai dimanakah batas-batasnya;
- d) Bersifat final, artinya sudah *definitif* karenanya dapat menimbulkan akibat hukum atau tidak membutuhkan persetujuan instansi atasan Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan KTUN.

Disamping Keputusan TUN yang berujud, UU PTUN juga menganggap sebagai Keputusan TUN “sikap diam dari Pejabat TUN yang tidak menanggapi atau tidak memproses suatu permohonan”. Sikap diam tersebut dianggap sebagai penolakan tanpa disertai adanya pembuatan keputusan, sehingga KTUN jenis ini sering disebut juga sebagai KTUN Fiktif Negatif. Adapun syarat-syarat agar suatu sikap diam dianggap sebagai sebuah KTUN menurut Pasal 3 UU PTUN, sebagai berikut:

### Pasal 3

- (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- (2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
- (3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Pasal 2 UU PTUN menyebutkan bahwa terdapat keputusan-keputusan yang tidak dapat digolongkan dalam Keputusan Tata Usaha Negara, sehingga oleh karenanya tidak dapat dikategorikan sebagai objek sengketa Tata Usaha Negara, yaitu:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. Sebagai contoh misalnya pemerintah melakukan jual beli dengan pihak swasta yang didasarkan pada hukum perdata. Pengecualian ini tidak termasuk pada Keputusan Pemenang Lelang dalam Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan pemerintah. Hal ini dikarenakan proses pengadaan barang/jasa tersebut tunduk pada Hukum Administrasi Negara;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum. Keputusan jenis ini, jika masih berlaku, menurut UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terbaca sebagai Peraturan. Oleh karena itu, secara substansi jika terdapat keputusan yang bersifat mengatur dan berlaku umum, maka ia bukanlah keputusan melainkan peraturan. Sehingga dengan demikian pengujiannya juga tidak di PTUN, melainkan lebih tepat di Mahkamah Agung.
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan. Keputusan jenis ini merupakan keputusan yang belum final, karena ia masih memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain. Dalam rangka pengawasan preventif dan keseragaman kebijaksanaan, terkadang peraturan yang mendasari terbitnya suatu keputusan mempersyaratkan persetujuan dari instansi yang ditunjuk.
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana. contoh dari keputusan ini misalnya Surat Perintah Penangkapan atau Penahanan atas seorang tersangka

- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Contoh dari KTUN ini misalnya, Keputusan Dirjen Agraria yang mengeluarkan Sertifikat tanah atas dasar Putusan Hakim Perdata.
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia. Jika terjadi sengkata Tata Usaha Negara militer akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Militer, maka kewenangannya diberikan kepada penadilan di Lingkungan Peradilan Militer.
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum. Artinya jika KPU membuat Keputusan selain dari ketetapan mengenai hasil Pemilu, maka PTUN tetap berwenang memeriksanya, misalnya Keputusan tentang Penetapan Calon Kepala Daerah.

Pasal 49 UU PTUN menegaskan bahwa "Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :

1. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penjelasan Pasal tersebut di jelaskan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ukuran untuk menentukan apa dan bagaimana kepentingan umum tersebut masih menjadi perdebatan. Salah satu Peraturan Perundang-Undangan yang mencoba memberikan definisi operasional mengenai kepentingan umum dalam kaitannya dengan pembangunan adalah Perpres No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pasal 1 angka 5 Perpres tersebut menyatakan bahwa "Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat". Disebutkan lebih lanjut dalam Pasal 5, sebagai berikut:

#### Pasal 5

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

- a. jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- c. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- d. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- e. peribadatan;
- f. pendidikan atau sekolah;
- g. pasar umum;
- h. fasilitas pemakaman umum;
- i. fasilitas keselamatan umum;
- j. pos dan telekomunikasi;
- k. sarana olah raga;
- l. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
- m. kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
- n. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- o. lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
- p. rumah susun sederhana;
- q. tempat pembuangan sampah;
- r. cagar alam dan cagar budaya;
- s. pertamanan;
- t. panti sosial;
- u. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

## 2. Subyek Sengketa Tata Usaha Negara

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU PTUN, maka subyek dalam sengketa TUN adalah rakyat (orang perorang atau badan hukum perdata) dengan badan atau pejabat TUN. Orang perorang atau badan hukum perdata selalu berkedudukan sebagai Penggugat. Hanya orang perorang atau badan hukum perdata yang terkena atau merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN sajalah yang dapat mempunyai kualifikasi sebagai penggugat (lihat Pasal 53 UU PTUN). Pasal 53 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyebutkan:

“Seseorang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi”.

Ketentuan diatas mengisyaratkan dianutnya asas "*no interest no action*" dalam Hukum Acara PTUN. Artinya, tidak setiap orang/pihak (baca-rakyat) dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, hanya orang-orang yang memiliki kepentingan (karena merasa dirugikan) sajarah yang dapat mengugat. Dengan demikian Hukum Acara PTUN tidak mengenal asas *actio popularis*. Maksud dari penggalan kalimat "merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN" menunjukkan bahwa:

- Suatu gugatan dilandasi oleh unsur subjektivitas, yaitu adanya perasaan atau sangkaan yang sifatnya subjektif bahwa KTUN tersebut merugikan;
- Rasa kerugian yang diderita oleh seseorang bisa disebabkan karena KTUN tersebut ditujukan kepadanya (secara langsung), atau orang yang terkena imbas dari terbitnya KTUN tersebut (tidak langsung), artinya KTUN tersebut tidak ditujukan kepadanya. Sebagai contoh: terbitnya sertifikat ganda atas objek tanah yang sama;
- Harus terdapat hubungan kausalitas (sebab-akibat) antara terbitnya KTUN dengan timbulnya kerugian atau kemungkinan kerugian yang akan diderita.

Pasal 1 angka 4 UU PTUN membatasi, bahwa hanya orang-perorang (*naturlijk persoon*) atau Badan Hukum Perdata (*Rechts Persoon*) saja yang dapat berkedudukan sebagai Penggugat, sedangkan Badan/Pejabat TUN hanya dapat berkedudukan sebagai Tergugat. Permasalahan yang timbul selanjutnya adalah berkaitan tentang apakah setiap orang yang telah memenuhi kualifikasi sebagai Penggugat sebagaimana Pasal 53 ayat (1) dapat maju sendiri di Pengadilan, mengingat UU PTUN tidak mengatur ketentuan demikian. Dalam kasus tersebut, kiranya kita perlu mengembalikannya pada ketentuan-ketentuan dan doktrin dalam Hukum Acara Perdata. Landasan berfikir demikian didasarkan pada ketentuan penjelasan umum UU No.5 tahun 1986, yaitu "bahwa Hukum Acara PTUN memiliki kemiripan dengan Hukum Acara Perdata dengan pengecualian-pengecualian. Dalam Hukum Acara Perdata, orang-orang yang tidak cakap hukum (orang yang belum dewasa, pailit, dsb.nya) tidak dapat maju sendiri ke Pengadilan, mereka harus diwakili oleh wakilnya yang syah. Ketentuan tersebut juga diperlakukan dalam Hukum Acara PTUN.

Dalam lalu lintas hukum dikenal adanya perkumpulan-perkumpulan atau korporasi yang telah berbadan hukum dan yang tidak berbadan hukum. Kepada badan-badan demikian diberikan hak menggugat karena ia ikut dalam lalu lintas hukum dalam masyarakat. Menurut Jurisprudensi AROB untuk adanya suatu perkumpulan dianggap sebagai Badan Hukum

Perdata dan berhak menggugat diperlukan tiga macam syarat, yaitu: a. Adanya lapisan anggota-anggota; 2. merupakan organisasi dengan tujuan tertentu; 3. ikut dalam pergaulan lalu lintas hukum sebagai suatu kesatuan. Ketiga syarat tersebut harus dipenuhi oleh suatu perkumpulan atau kelompok yang beraksi agar ia bisa dianggap sebagai suatu kesatuan dan dapat mengajukan gugatan menurut Pasal 53 (Riawan Tjandra, 16; 2005). Penadlan TUN memperbolehkan gugatan Legal Standing LSM Lingkungan Hidup yang mengatasnamakan masyarakat dan lingkungan. Kasus tersebut pernah terjadi pada tahun 1994 yang menggugat Kepres No. 42 Tahun 1994 tentang Pemberian Pinjaman kepada IPTN. Akan tetapi untuk dapat mewakili kepentingan lingkungan, suatu LSM harus memenuhi kriteria, yaitu: organisasi tersebut memperjuangkan lingkungan hidup, harus berbentuk badan hukum atau yayasan, kegiatan kepedulian terhadap lingkungan hidup harus berkelanjutan, dan organisasi tersebut harus representatif (Riawan Tjandra, 16-17; 2005).

Tergugat dalam sengketa TUN. adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan padanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata (Pasal 1 angka 6). Sedangkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melakukan urusan Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 2 UU PTUN). Dalam penjelasannya, urusan Pemerintah diartikan sebagai kegiatan yang bersifat eksekutif. Berkaitan dengan ini, S.F Marbun berpendapat bahwa salah satu kelemahan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 ini antara lain dalam hal pemberian batasan-batasan terhadap pengertian pejabat.

Dari doktrin-doktrin yang diajarkan oleh para pakar HAN, diantaranya Indroharto, ia menyatakan bahwa "...ukuran untuk menganggap apa dan siapa saja yang dimaksud dengan Badan atau Jabatan TUN, ialah asal apa dan siapa saja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan urusan Pemerintah. Juga tidak tertutup kemungkinan kepada apa dan siapa saja diluar aparat resmi negara (pihak swasta) berdasarkan peraturan perundang-undangan tertentu diberi tugas untuk melaksanakan suatu tugas atau fungsi urusan Pemerintah misalnya dalam bidang pendidikan, kesejahteraan rakyat, kesehatan dan sebagainya. Kriteria yang digunakan disini adalah kriteria fungsional (Riawan Tjandra, 1995: 10). Dengan kriterium tersebut, maka para seorang Kepala Sekolah

Yayasan Swasta dianggap juga sebagai Pejabat TUN, karena ia juga melaksanakan fungsi dan urusan pemerintahan dibidang pendidikan.

Indroharto mengelompokkan organ pemerintahan atau tata usaha negara sebagai berikut:

- o Instansi-instansi resmi pemerintah yang berada di bawah presiden sebagai kepala eksekutif;
- o Instansi-instansi dalam lingkungan negara di luar kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan urusan pemerintahan.
- o Badan badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas- tugas pemerintahan.
- o Instansi-instansi yang merupakan kerjasama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.
- o Lembaga –lembaga hukum swasta yang berdasarkan per-aturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas pemerintahan.

Dalam pada itu untuk mengetahui siapakah atau Pejabat TUN manakah yang dapat digugat, maka kita harus melihat dulu apakah wewenang yang ada padanya itu berasal dari atribusi, delegasi atau mandat. Pasal 1 angka 6 sangat jelas merumuskan, bahwa hanya Pejabat TUN yang memiliki atribusi atau Pejabat yang menerima delegasi sajalah yang dapat digugat di PTUN. Apabila kewenangan tersebut berasal dari mandat, maka yang berhak digugat adalah pemberi mandat (*mandans*), sedangkan apabila kewenangan berasal dari delegasi, maka yang berhak digugat adalah penerima delegasi. Apabila kewenangan tersebut berasal dari undang-undang atau kewenangan atribusi, maka sudah jelas yang menanggung gugat adalah penerima atribusi tersebut.

Atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan per-undang- undangan. Dalam hal ini undang-undanglah yang secara langsung menetapkan dan melahirkan kewenangan itu kepada pejabat atau badan tata usaha negara yang ditunjuk. Dalam atribusi dikenal adanya original legislator yaitu MPR untuk pembentukan konstitusi, DPR dan Presiden untuk kewenangan di bidang legislasi perundangan dan delegated legislator misalnya Presiden yang berdasar Undang-undang berhak mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang kemudian menciptakan wewenang - wewenang baru bagi pejabat atau badan tata usaha negara.

Menurut Ridwan HR, dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi, maka terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

- a. delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan per-undang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. adanya kewajiban mempertanggungjawabkan dari penerima delegasi (delegataris) kepada delegans;
- e. delegans dapat memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut kepada delegataris;

Mandat, yang menurut HD Van Wijk dan Willem Konijnen belt (dalam Ridwan HR), diartikan secara sederhana sebagai kondisi dimana suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya, kalau dalam delegasi terjadi suatu pelimpahan dari Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang mempunyai wewenang berdasar atribusi kepada badan atau pejabat lain, maka dalam mandat tidak terjadi suatu pe-limpahan wewenang. Dalam hal sumber wewenang yang berasal dari mandat maka wewenang yang didapat oleh penerima mandat hanya bersifat sementara, sehingga pemberi mandat atau *mandans* (pemberi mandat) berhak mencampuri pelaksanaan wewenangnya itu.

Ciri-Ciri Mandat dan Delegasi.

- Prosedur Pelimpahan
  - Dalam hubungan rutin atasan bawah an, hal biasa ke cuali dilarang secara tegas (mandat)
  - Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang undangan (delegasi)
- Tanggung jawab dan tanggung gugat
  - Tetap pada pemberi mandat (mandat)
  - Tanggungjawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris.(delegasi)
- Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi
  - Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan (mandat)

- o Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "contrarius actus"

### C. Penutup

Pada bab ini evaluasi dilakukan dengan menggunakan penilaian berbasis portofolio dengan perincian tugas sebagai berikut:

- 1) Mahasiswa ditugaskan untuk mencari contoh keputusan (di foto copy), minimal 20 jenis keputusan;
- 2) Kemudian mahasiswa membuat tabel Keputusan, a). merinci apakah keputusan tersebut termasuk dalam KTUN (beserta penjelasannya), b). Apakah KTUN tersebut dapat digugat di PTUN (beserta penjelasannya), c). Siapa sajakah Pejabat yang dapat digugat, d). Siapa sajakah pihak yang mungkin dapat menggugat.

## BAB IV

### KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

## A. Pendahuluan

Pada bab ini akan dibahas sekilas mengenai realisasi perbuatan tata usaha negara dan bagaimanakah hubungannya dengan kompetensi peradilan administrasi, apa dan bagaimanakah kompetensi absolut dan kompetensi relatif pengadilan itu. Diharapkan setelah mahasiswa menempuh perkuliahan ini akan dapat menjelaskan sejauh mana kompetensi absolut dan relatif Pengadilan Tata Usaha Negara dalam kasus-kasus konkrit.

## B. Penyajian

### 1 Tindakan Hukum TUN dan Kompetensi Peradilan Administrasi

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, merupakan lingkungan peradilan yang berdiri sendiri, terpisah dari Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Agama, sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Menurut Thorbecke berkaitan dengan masalah kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, bilamana pokok sengketa (*fundamentum petendi*) terletak dilapangan hukum publik yang berwenang memutuskannya adalah Hakim Administrasi. Sedangkan menurut Buys ukuran yang digunakan untuk menentukan kewenangan mengadili Hakim Administrasi Negara ialah pokok dalam perselisihan (*objectum litis*). Bilamana yang bersangkutan dirugikan dalam hak privatnya dan oleh karena itu meminta ganti kerugian, jadi *objectum litis*-nya adalah hak privat, maka perkara yang bersangkutan harus diselesaikan oleh hakim biasa (Riawan Tjandra, 1995: 27). Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara menurut UU PTUN jauh lebih sempit dari pada pembatasan yang dibuat oleh Thorbecke dan Buys. Tidak semua perkara yang pokok sengketanya terletak dalam lapangan hukum publik (Hukum Administrasi Negara) termasuk dalam kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Secara teoritis, realisasi Perbuatan Tata Usaha Negara (perbuatan administrasi negara) dapat digolongkan dalam tiga hal, yaitu : mengeluarkan keputusan (*beschikking*), mengeluarkan peraturan (*regeling*) dan melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*). Adanya suatu sengketa dalam bidang administrasi negara (secara umum) tentu saja akan muncul akibat dari pelaksanaan tugas dan kewenangan Pejabat Administrasi Negara (Pejabat TUN) yang terdiri dari tiga hal

tersebut diatas. Artinya tanpa adanya perbuatan administrasi (termasuk didalamnya tindakan pasif), tentu saja tidak akan mungkin terjadi sengketa administrasi.

Dari ketiga perbuatan administrasi Negara tersebut manakala dianggap merugikan rakyat pencari keadilan, maka penyelesaian sengketa di pengadilannya masuk dalam beberapa kompetensi peradilan. Sengketa/perkara akibat dikeluarkannya *regeling* (Peraturan Perundang-undangan) diselesaikan di Mahkamah Konstitusi untuk Undang-Undang dan Mahkamah Agung untuk Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang. Sengketa yang timbul akibat perbuatan materil diselesaikan di Pengadilan Negeri dalam perkara perdata. Sedangkan sengketa timbul akibat dikeluarkannya keputusan (*beschikking*) diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan catatan tidak semua keputusan yang dibuat oleh Pejabat TUN dapat diselesaikan di PTUN. Artinya ada pembatasan-pembatasan tertentu yang dibuat oleh UU PTUN. Secara singkat pembatasan tersebut dapat dirumuskan: "*KTUN = (Pasal 1 angka 3 + Pasal 3)-(Pasal 2+Pasal 49)*". Uraian selengkapnya mengenai apa saja Keputusan yang dapat digugat di PTUN dibahas dalam Bab Subyek dan Obyek Sengketa TUN.

Wewenang Peradilan Tata Usaha Negara adalah mengadili Sengketa Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum privat dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pasal 4 UU PTUN). 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 (Pasal 1 angka 5 UU PTUN).

## 2 Kompetensi Absolut

Dalam pada itu kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu : kompetensi absolute dan kompetensi relative.

Kompetensi absolut pengadilan adalah kewenangan badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa badan pengadilan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai contoh adalah Kompetensi absolut Pengadilan Pajak. Pengadilan Pajak merupakan badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi Wajib Pajak atau penanggung Pajak yang mencari keadilan terhadap Sengketa Pajak. Meskipun Pengadilan Pajak masuk dalam lingkungan

Peradilan TUN, akan tetapi kompetensi absolutnya berbeda dengan kompetensi Pengadilan TUN. Kompetensi absolut Peradilan TUN berbeda dengan lingkungan peradilan lainnya, misalnya dengan Peradilan Umum yang memiliki kompetensi untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara perdata dan pidana. Dalam pada itu, kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara atau Sengketa Tata Usaha Negara. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 4 UU PTUN, yaitu: "Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap Sengketa Tata Usaha Negara". Sebagaimana dikemukakan diatas, bahwa Sengketa TUN memiliki ruang lingkup yang lebih sempit dan lebih khusus bila dibandingkan dengan sengketa yang timbul dalam lapangan hukum publik, karena Sengketa TUN itu sendiri hanya dapat timbul manakala terdapat Keputusan Tata Usaha Negara. Sementara itu, masih pula terdapat pembatasan-pembatasan tertentu yang dibuat oleh UU PTUN mengenai KTUN manakah yang dapat digugat di PTUN. Secara singkat pembatasan tersebut dapat dirumuskan: "KTUN = (Pasal 1 angka 3+Pasal 3 -(Pasal 2+Pasal 49)".

### 3 Kompetensi Relatif

Kompetensi relative pengadilan adalah kewenangan mengadili antar pengadilan dalam satu lingkungan peradilan. Kewenangan tersebut terletak pada pengadilan manakah yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara tertentu. Kompetensi relatif PTUN diatur dalam Pasal 54 ayat (1) sampai ayat (6). Pada dasarnya gugatan didaftarkan pada tempat kediaman Tergugat (*actor sequitur forum rei*) dengan pengecualian-pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 54, sebagai berikut:

#### Pasal 54

- (1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.
- (2) Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- (3) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
- (4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada

Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat.

- (5) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
- (6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

### C. Penutup

Mahasiswa ditugaskan untuk membuat perbandingan antara kompetensi absolut dan relatif di PTUN dengan Pengadilan Negeri untuk perkara perdata maupun pidana dan di Pengadilan Agama.

## BAB V

## PENYELESAIAN SENGKETA TUN

### A. Pendahuluan

Jika kita membaca dan menelaah ketentuan-ketentuan dalam Pasal 47, jo. Pasal 48, jo. Pasal 50, jo. Pasal 51 UU PTUN maka dapat disimpulkan bahwa terdapat dua cara untuk menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara, yaitu secara langsung di Pengadilan dan/atau secara tidak langsung melalui jalur diluar pengadilan atau yang lebih dikenal dengan Upaya Administratif. Pada pembahasan bab ini akan diuraikan alur berjalanya penyelesaian Sengketa TUN baik yang langsung melalui jalur Pengadilan TUN, maupun di luar pengadilan melalui upaya administratif. Kompetensi yang diharapkan setelah mahasiswa mengikuti perkuliahan ini adalah mereka dapat mengerti dan menjelaskan dengan tepat, kapan suatu sengketa dapat langsung diselesaikan melalui jalur pengadilan, dan kapan suatu penyelesaian sengketa TUN harus melalui upaya administratif terlebih dahulu.

### B. Penyajian

#### 1. Upaya Administratif

Upaya administratif merupakan suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata mana kala ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara, hal mana prosedur tersebut dilaksanakan dilingkungan pemerintahan sendiri. Kewenangan penyelesaian Sengketa TUN melalui Upaya Administratif ini didasarkan pada Pasal 48 UU PTUN, yaitu:

#### Pasal 48

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Dari Pasal 48 tersebut kita dapat membuat beberapa kesimpulan, yaitu:

- a. Tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara dapat langsung diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara;

- b. Dalam beberapa sengketa TUN tertentu Pejabat Tata Usaha Negara diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa secara administratif;
- c. Penyelesaian sengketa TUN melalui Upaya Administratif merupakan rumusan yang imperatif, bukan alternatif, sehingga wajib dilalui;
- d. Sifat imperatif tersebut didasarkan pada peraturan dasarnya (lihat kata “yang tersedia” lebih lanjut ditafsirkan dalam penjelasan pasal);
- e. Jika sengketa TUN yang diselesaikan melalui Upaya Administratif belum memuaskan pemohon (baca penggugat) dan oleh karenanya dikehendaki untuk diselesaikan di Pengadilan TUN, maka dipersyaratkan seluruh Upaya Administratif yang tersedia sesuai peraturan dasarnya harus dilalui terlebih dahulu;
- f. Menurut Riawan Tjandra (38;2005), Pasal 48 tersebut juga mengandung maksud: “Penyelesaian sengketa TUN oleh Badan/Pejabat TUN adalah penyelesaian secara administratif, sehingga penilaian dilakukan dengan memperhatikan aspek *doelmatigheid* dan *rechtsmatigheid* (aspek hukum dan kebijaksanaannya) atas KTUN.

Penyelesaian sengketa melalui jalur administratif ini menunjukkan ciri khas kultur bermusyawarah sebagaimana nilai Pancasila. Dengan adanya upaya administratif ini diharapkan komunikasi langsung dan musyawarah antara orang yang merasa kepentingannya dirugikan oleh diterbitkannya KTUN dan Badan/Pejabat yang mengeluarkan KTUN. Dari hal itu diharapkan dapat diketahui apa motivasi dikeluarkannya Keputusan TUN yang dianggap merugikan tersebut. Jika dengan dilakukannya upaya administratif telah berhasil memuaskan kedua belah pihak, maka tentu saja akan dapat dihindari penyelesaian sengketa yang panjang dan berlarut-larut, menguras tenaga, menguras fikiran dan keuangan masing-masing pihak. Nampaknya semangat inilah yang ingin di adopsi oleh RUU Administrasi Pemerintahan yang lebih menempatkan Upaya Administratif sebagai pilihan utama dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara daripada Upaya Peradilan.

Dalam pada itu menurut Penjelasan Pasal 48 UU PTUN, Upaya Administratif dibagi menjadi dua prosedur, yaitu:

- a. Keberatan

Keberatan adalah upaya penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara secara administratif yang dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Sebagai contoh, seorang Pegawai Negeri Sipil Kabupaten

Golongan III/a diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah (Kabupaten), yang dalam hal ini adalah Bupati, maka pengajuan keberatan dilakukan kepada Bupati. Menurut ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 tahun 1991, tanggal 9 Juli 1991, dinyatakan bahwa dalam hal upaya administratif yang tersedia hanya berupa "keberatan", maka jika pihak yang mengajukan keberatan belum puas atas hasil keberatan dan oleh karenanya akan mengajukan gugatan ke pengadilan, maka pengajuan gugatannya ditujukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, bukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

b. Banding Administratif

Prosedur Upaya Administratif yang kedua adalah Banding Administratif. Banding Administratif adalah upaya penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara secara administratif yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan (lihat Penjelasan Pasal 48 UU PTUN). Dilihat dari Penjelasan Pasal 48 UU PTUN, terdapat dua kategori lembaga/instansi yang berwenang untuk menangani adanya Banding Administratif. Yaitu: Instansi atasan dari Pejabat yang mengeluarkan KTUN dan instansi lain yang berwenang. Instansi atasan tersebut menunjukkan adanya hubungan hirarkhis baik secara structural ataupun koordinatif, sedangkan "instansi lain" menunjukkan tidak adanya hubungan hirarki antara sipembuat KTUN dengan instansi lain tersebut. Sebagai contoh Banding Administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan, misalnya Keputusan Bupati – Banding Administratifnya ke Gubernur, Keputusan Menteri (terhadap kewenangan yang telah didelegasikan) – Banding Administrasinya ke Presiden. Sedangkan contoh Banding Administratif yang dilakukan pada Instansi lain yang berwenang, misalnya seorang Pegawai Negeri Sipil yang dipecat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian karena melanggar PP Nomor 30 Tahun 1980, dapat mengajukan Banding Administrasi kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Sebagai catatan, pada banding administrasi ke BAPEK, terdapat ketidaksinkronan istilah antara upaya administrasi keberatan sebagai mana diatur di dalam PP No.30 Tahun 1980, dan istilah upaya administrasi banding administrasi sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Pasal 48 UU PTUN.

Sejak awal reformasi sampai saat ini, beberapa upaya penyelesaian sengketa TUN yang dulunya ditetapkan secara imperatif harus melalui Banding Administratif terlebih dahulu, saat ini kewenangan tersebut beberapa diantaranya dihilangkan dan digantikan lembaga yang baru, misalnya : P4P yang dulunya diberikan wewenang Banding Administratif dalam hal

Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta, saat ini telah digantikan perannya oleh Pengadilan Perselisihan Hubungan Industrial. Sebagai contoh yang lain misalnya keberadaan Pengadilan Khusus di lingkungan PTUN, yaitu Pengadilan Pajak, telah menghilangkan Banding Administratif di Majelis Pertimbangan Pajak.

Menurut Sjachran Basah, *Administratif Beroep* termasuk dalam peradilan administrasi semu. Peradilan administrasi semu sebenarnya bukan peradilan dalam arti sesungguhnya, karena terdapat syarat-syarat peradilan yang tidak dipenuhi. Lebih lanjut dikemukakan, bahwa ciri-ciri peradilan administrasi semu ialah:

- a) Yang memutuskan perkara biasanya instansi yang hierarkinya lebih tinggi (dalam satu jenjang secara vertikal) atau lain daripada yang memnerikan putusan pertama;
- b) Meneliti segi doelmatigheid dan rechtmatigheid dari ketetapan administrasi negara;
- c) Dapat mengganti, merubah atau meniadakan ketetapan administarsi negara yang pertama;
- d) Dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya ketetapan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama proses berjalan;
- e) Badan yang memeutus dapat dibawah pengaruh badan lain.

Sebagaimana ketentuan Pasal 48 ayat (2) diatas, Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN manakala seluruh upaya administratif (sesuai dengan ketentuan peraturan dasarnya) telah dilaksanakan.

## 2. Upaya Peradilan

Upaya peradilan merupakan jalur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui badan peradilan. Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang dalam peraturan dasarnya tidak mensyaratkan 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. Dengan membandingkan ciri-ciri dari *Administratif Beroep*, maka dapat dibuat pula ciri-ciri dari peradilan administrasi murni, yaitu:

- a. Yang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa adalah Hakim administrasi yang netral, memiliki independensi dan terpisah dari administrasi negara;
- b. Aspek pengujian KTUN hanya terbatas pada segi legalitasnya saja;
- c. Hakim mempertimbangkan fakta-fakta dan keadaan pada saat dibuatnya KTUN saja;

- d. Hakim hanya dapat menyatakan batal atau tidak syahnya KTUN, oleh karenanya ia tidak dapat membuat keputusan yang sifatnya menggantikan atau memperbaharui KTUN yang disengketakan.

Upaya penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui badan peradilan dilakukan dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam hal ini Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan sebagai pengadilan tingkat pertama, sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan sebagai pengadilan tingkat banding. Disamping itu, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga dapat berkedudukan sebagai pengadilan tingkat pertama dalam hal sengketa Tata Usaha Negara terkait telah melalui upaya administratif sampai pada tahap banding administratif (lihat Pasal 51 ayat (3) UU PTUN).

Pemeriksaan pada tingkat pertama dan tingkat banding adalah pemeriksaan dari segi fakta dan dari segi hukumnya, sehingga dikatakan sebagai pengadilan *tudex facti*. Sedangkan pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung adalah pemeriksaan dari segi hukumnya saja, bagaimana penerapan hukumnya, sehingga dikatakan sebagai pengadilan *yudex iuris*. Setiap perkara TUN yang telah melewati pemeriksaan di Pengadilan Tinggi TUN, baik pada tingkat pertama, maupun pada tingkat banding, maka dapat diajukan kasasi di Mahkamah Agung, dengan pengecualian Pasal 45A ayat (3) huruf c, yaitu: perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan, tidak dapat diajukan kasasi.

### C. Penutup

Setelah mengikuti perkuliahan ini mahasiswa ditugaskan untuk membuat tabel perbandingan kelebihan dan kelemahan penggunaan upaya administratif dan upaya peradilan.

## BAB IV GUGATAN DI PTUN

### A. Pendahuluan

Pada bab ini akan dibahas mengenai seluk beluk Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara, berkenaan dengan kapan tengang waktu untuk mengajukan gugatan, isi dari surat gugat, alasan mengajukan gugatan, serta hal-hal yang khusus yang dapat dimohonkan bersama dengan surat gugat, misalnya permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan TUN, dsb.nya. Setelah mengikuti perkuliahan ini mahasiswa diharapkan mampu menyusun surat gugat secara baik dan benar.

### B. Penyajian

#### 1. Perihal Surat Gugat dan Pengajuannya

Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan/Pejabat TUN dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan keputusan. Suatu gugatan harus tertulis, jika penggugat tidak pandai baca tulis, maka ia dapat meminta bantuan Panitera untuk menuliskannya. Kewajiban untuk menuliskan gugatan tersebut dimaksudkan agar proses pemeriksaan persidangan dapat berjalan lancar, karena gugatan itu sendiri menjadi acuan dan pegangan bagi hakim maupun para pihak dalam proses pemeriksaan. Gugatan pada prinsipnya ditujukan kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara tempat kedudukan tergugat, serta dengan pengecualian-pengecualian dan pemberian kemudahan sebagaimana diatur dalam Pasal 54 UU PTUN.

Menurut ketentuan Pasal 55 UU PTUN, "gugatan dapat diajukan hanya dalam waktu 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara". Maksud dari pembatasan tersebut adalah disamping untuk melindungi kepentingan individu (penggugat) maupun berkaitan dengan kepentingan negara (kepentingan publik) menyangkut aspek kepastian hukum dan pelaksanaannya. Berkaitan dengan, sejak kapan tenggang waktu 90 hari tersebut mulai dihitung, dapat diuraikan sebagai berikut:

- § Sejak diterimanya KTUN, bagi pihak yang namanya tersebut dalam KTUN;
- § Sejak diumumkannya KTUN, dalam hal KTUN tersebut ditentukan oleh peraturan dasarnya harus diumumkan;

- § Setelah tenggang waktu (penerbitan keputusan) sesuai peraturan dasarnya habis atau lewat waktu, dalam hal KTUN Fiktif Negatif Pasal 3 ayat (2);
- § Setelah lewat tenggang waktu 4 bulan sejak diterimanya permohonan, dalam hal KTUN Fiktif Negatif Pasal 3 ayat (3);
- § Sejak diterimanya Keputusan yang dibuat oleh Pejabat Administrasi dalam upaya administratif;
- § Penghitungan dilakukan secara kasuistis sejak seseorang mengetahui adanya KTUN yang dirasa merugikan, dalam hal ia tidak dituju oleh KTUN yang bersangkutan.

Perhitungan waktu sebagaimana ketentuan Pasal 55 tersebut ditunda sejak gugatan didaftarkan di Kepaniteraan. Dalam hal tenggang waktu 90 hari tersebut tidak digunakan oleh pihak yang merasa dirugikan, maka meskipun KTUN tersebut mengandung cacat yuridis, tidak ada lagi kesempatan untuk menguat KTUN yang bersangkutan. Kecuali ada kemauan sendiri dari pihak administrasi negara yang bersangkutan. Dengan adanya ketentuan tenggang waktu tersebut, sebenarnya masih dimungkinkan untuk mengajukan gugatan *pro forma* (gugatan yang masih sumir) dimana nantinya akan disempurnakan pada tahap Pemeriksaan Persiapan.

#### Surat Kuasa

Surat kuasa merupakan suatu persetujuan dengan mana seseorang memberikan kuasa pada orang lain, yang menerimanya untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan. Didalam surat kuasa terdapat unsur pemberian kewenangan kepada seorang atau beberapa orang, baik sendiri-sendiri atau secara bersama-sama untuk menyelenggarakan suatu urusan pemberi kuasa. Bentuk pemberian kuasa dapat berupa pemberian kuasa secara umum ataupun secara khusus.

Perlu diketahui bahwasanya penunjukan kuasa hukum di PTUN sifatnya tidak wajib. Fungsi kuasa hukum merupakan alternatif, apakah kuasa hukum itu mendampingi dalam perkara atau mewakili dalam sengketa di Pengadilan. Pemberian kuasa hanya dapat diberikan kepada seseorang atau beberapa (atau banyak) orang yang memiliki ijin beracara di Pengadilan (dalam hal ini adalah advokat). Jaksa selaku Pengacara Negara, atau Pejabat Administrasi Negara yang dikuasakan untuk itu dapat pula berkedudukan sebagai Kuasa Hukum dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berkedudukan sebagai tergugat.

Cara pemberian kuasa dapat dilakukan melalui surat kuasa khusus (tidak diperkenankan surat kuasa yang sifatnya umum) atau secara lisan dipersidangan. Jika surat kuasa diberikan secara tertulis, maka surat kuasa wajib dilampirkan dalam surat gugatan atau diserahkan dalam

persidangan. Apabila tindakan penerima kuasa telah melampaui batas kewenangan yang dikuasakan kepadanya, maka pemberi kuasa dapat mengajukan pembatalan kepada Hakim atas tindakan tersebut dan untuk selanjutnya tindakan kuasa hukum tersebut dicoret dari Berita Acara Persidangan.

Adapun elemen dari Surat Kuasa adalah sebagai berikut:

- Titel disebut "Surat Kuasa", bagian tengah "khusus".
- Identitas pemberi kuasa (nama, umur, pekerjaan, alamat)
- Identitas penerima kuasa (nama, profesi, alamat)
- Subjek tergugat & objek gugatan;
- Kompetensi relative;
- Penyebutan kewenangan penerima kuasa (khusus) secara limitatif;
- (hak upah, hak substitusi jika di perlukan);
- Tanda tangan para pihak, tempat dan tanggal pembuatan serta ditempel materai.

Suatu surat gugat harus memenuhi dua syarat, yaitu:

1. Syarat Formil

Gugatan harus memuat nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, pekerjaan penggugat maupu kuasanya (termasuk melampirkan surat kuasa jika memakai kuasa) dan nama jabatan dan tempat kedudukan tergugat.

2. Syarat Materiil

Gugatan harus memuat posita (dasar atau alasan-alasan gugatan) dan petitum (tuntutan baik tuntutan pokok maupun tambahan (ganti rugi dan/atau rehabilitasi))

Adapun kerangka Surat Gugat sebagaimana diatur dalam Pasal 56 UU PTUN, adalah sebagai berikut:

- (1) Gugatan harus memuat :
  - a. nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat, atau kuasanya;
  - b. nama, jabatan, dan tempat kedudukan tergugat;
  - c. dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan.
- (2) Apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah.
- (3) Gugatan sedapat mungkin juga disertai Keputusan Tata Usaha Negara. yang disengketakan oleh penggugat.

Alasan gugatan sebagaimana diatur dalam UU No.5 Th. 1986 diatur dalam Pasal 53 ayat (2), yaitu:

- a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut (Melanggar larangan penyalahgunaan wewenang / *detournement de pouvoir*);
- c) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut (melanggar larangan *willekeur*/ sewenang-wenang ).

Meskipun dalam Pasal 53 ayat (2) hanya ditentukan 3 alasan dalam mengajukan gugatan, akan tetapi dalam yurisprudensi dan doktrin dikenal pula adanya alasan gugatan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak/patut (AUPB/L/P). Setelah perubahan UU PTUN, yaitu dengan UU No.9 Th. 2004, alasan gugatan menjadi dua macam, yaitu:

- a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
- b) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) dijelaskan, bahwa yang dimaksud dengan .asas-asas umum pemerintahan yang baik. adalah meliputi asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dengan penafsiran otentik sebagaimana Penjelasan Pasal 53 tersebut, sebenarnya dapat timbul beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: pertama, bagaimanakah kedudukan AUPB doktrinal dalam kaitannya dengan alasan gugatan, kedua, mengapa dalam penjelasan tersebut hanya diuraikan 6 asas, padahal UU No.28 Tahun 1999 menyebutkan 7 asas.

Dalam pada itu, untuk menganalisa apakah suatu KTUN itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat digunakan ukuran dibawah ini. Pejabat Tata Usaha Negara dikatakan telah melanggar peraturan perundang-undangan, jika Keputusan yang diterbitkan:

- (1) Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/formal;
- (2) Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat materil/Subtansial;
- (3) Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang, dalam hal keputusan dikeluarkan oleh:
  - a. Pejabat yang membuat keputusan tidak memiliki kewenangan tersebut, dalam arti keputusan tersebut tidak ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan;
  - b. Pejabat yang membuat keputusan melampaui kewenangan karena wilayah hukumnya diluar batas kewenangannya;
  - c. Badan/Pejabat TUN belum berwenang atau tidak berwenang lagi mengeluarkan Keputusan TUN, artinya dari segi waktu Badan/Pejabat TUN belum berwenang atau tidak berwenang lagi mengeluarkan keputusan.

## 2. Permohonan Penundaan Pelaksanaan Keputusan

Diberikannya upaya untuk mengajukan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan TUN merupakan salah satu wujud perlindungan terhadap individu atas pemberlakuan asas *presumptio iustea causa*. Asas ini termaktub dalam Pasal 67 (1) UU PTUN. Asas ini mengandung makna bahwa suatu KTUN meskipun salah atau mengandung cacat yuridis (bila nanti dalam persidangan dapat dibuktikan), secara hukum ia tetap dianggap benar, sehingga oleh karenanya ia dapat dilaksanakan. Wujud perlindungan UU PTUN tersebut diberikan dalam hal-hal yang khusus yang sangat mendesak kepentingan Penggugat.

Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap. Permohonan sebagaimana dimaksud dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya. Permohonan dapat dikabulkan oleh Hakim, jika Hakim menilai terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan. Begitu juga sebaliknya, Hakim tidak boleh mengabulkan permohonan, jika dalam penilaian Hakim ditemukan adanya kepentingan umum dalam rangka pembangunan dan mengharuskan dilaksanakannya s keputusan tersebut.

### C. Penutup

Setelah perkuliahan ini diikuti, mahasiswa ditugaskan untuk mencari KTUN yang memiliki potensi untuk menyebabkan terjadinya sengketa TUN, dari KTUN tersebut mahasiswa ditugaskan untuk membuat rencana gugatan.

## BAB V

### PEMERIKSAAN PENDAHULUAN

#### A. Pendahuluan

Surat gugat yang telah didaftarkan di Kepaniteraan akan mengalami tiga tahap pemeriksaan awal. Pemeriksaan tersebut lebih dikenal dengan tahap pra pemeriksaan atau Pemeriksaan Pendahuluan. Pemeriksaan Pendahuluan terdiri dari tiga tahap yaitu, tahap pemeriksaan administratif oleh Kepaniteraan, Rapat Permusyawaratan atau dikenal juga dengan *dismissal process* dan tahapan Pemeriksaan Persiapan. Kompetensi yang diharapkan dari pokok bahasan ini adalah, mahasiswa dapat menjelaskan bagaimana proses jalannya perkara sebelum masuk dalam tahap pemeriksaan pokok sengketa (tahap persidangan).

#### B. Pendahuluan

##### 1) Penelitian segi administratif

Setelah gugatan didaftarkan di Kepaniteraan PTUN, maka tahap pertama yang harus *dilalui* oleh suatu gugatan adalah tahap penelitian segi administratif oleh kepaniteraan. Penelitian segi administratif dilakukan secara formal untuk meneliti kesesuaian bentuk (*form*) dan isi gugatan dengan ketentuan Pasal 56 (Riawan Tjandra, 2005:83). jadi tahap penelitian administratif ini tidak menyangkut materi gugatannya.

Panitera mempunyai kewajiban untuk memberikan saran-saran kepada penggugat berkenaan mengenai kelengkapan formil gugatan, termasuk juga meminta *penggugat* untuk melengkapi kekurangan (syarat formil) gugatannya. Menurut Surat Edaran Mahkamah Agung RI tanggal 9 Juli 1991 Nomor 2 Tahun 1991, Panitera tidak berhak menolak pendaftaran perkara dengan dalih apapun berkenaan mengenai materi gugatan.

Guna memudahkan pemeriksaan selanjutnya, suatu perkara yang telah didaftarkan dalam register perkara dan memperoleh nomor perkara, oleh staf kepaniteraan dibuatkan resume gugatan terlebih dahulu sebelum diajukan kepada Ketua Pengadilan dengan format yang isinya pada pokoknya adalah sebagai berikut :

- a. siapa subyek gugatan dan apakah Penggugat maju sendiri atau diwakilkan;
- b. apa yang menjadi objek gugatan dan apakah objek gugatan tersebut termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara yang memenuhi unsur-unsur Pasal 1 butir 3;

- c. apakah yang menjadi alasan-alasan gugatan dan apakah alasan tersebut memenuhi unsur Pasal 53 ayat 2 butir a, b dan c;
- d. apakah yang menjadi petitum atau isi gugatan, yaitu pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara saja, ataukah ditambah pula dengan tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitas (Riawan Tjandra, 2005; 85).

## 2) Rapat Permusyawaratan

Suatu kekhususan dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah adanya tahap Rapat Permusyawaratan. Tahap ini disebut juga tahap *Dismissal Proses*, yakni memutuskan apakah gugatan yang diajukanditerima atau tidak diterima. Acara Rapat Permusyawaratan dipimpin oleh Ketua Pengadilan atau Hakim senior yang ditunjuk oleh Ketua (Martiman, 1993; 79). Tahap ini merupakan acara yang bersifat *inquisitoir* belaka, didalamnya tidak terdapat proses antara pihak-pihak, tidak terdapat proses jawab-jinawab termasuk acara pembuktian.

Ketentuan ini (Rapat Permusyawaratan) dibuat mengingat Peradilan Tata Usaha Negara merupakan sesuatu yang baru bagi kita, sehingga masih banyak warga masyarakat yang belum memahami betul fungsi, tugas dan wewenang serta hukum acara yang berlaku di Peradilan Tata Usaha Negara. ( Rozali Abdullah, 2001: 45). Tahap ini digunakan untuk menyaring perkara yang masuk sehingga tidak ada waktu yang tersia-siakan dalam hal gugatan yang diajukan memang nyata-nyata tidak memenuhi ketentuan undang-undang.

Menurut Pasal 62 UU PTUN., 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 (kewenangan ini berkenaan dengan kewengan absolut dan kewenangan relatif pengadilan sebagaimana telah diterangkan dimuka);
- b. Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh gugatan sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan (surat gugat harus berisi identitas para pihak, dasar dan alasan gugatan (posita), petitum atau tuntutan dan surat kausa yang syah dalam hal menggunakan kuasa hukum);

- c. Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak (alasan-alasan gugatan diatur dalam Pasal 53 UUNo. 9 Tahun 2004, yaitu apabila KTUN yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau bertentangan dengan asas-asas umum Pemerintahan yang baik);
- d. Apa yang dituntut sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau lewat waktunya (gugatan prematur atau telah daluarsa sembilan puluh hari)

Penetapan Ketua Pengadilan yang menyatakan bahwa gugatan tidak diterima atau tidak berdasar diucapkan dalam Rapat Permusyawaratan sebelum hari persidangan ditentukan dengan memanggil kedua belah pihak. Terhadap penetapan tersebut dapat digunakan upaya hukum berupa perlawanan (*verzet*). Pengajuan perlawanan terhadap Penetapan tersebut tidak boleh lebih dari 14 hari sejak diberitahukannya Penetapan. Syarat-syarat sebagaimana surat gugat juga berlaku untuk pengajuan perlawanan. Acara yang digunakan untuk memeriksa *verzet* adalah acara singkat.

Dalam hal perlawanan tersebut dibenarkan oleh Ketua Pengadilan, maka penetapan Ketua tentang tidak diterima/tidak berdasarnya gugatan menjadi gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa. Terhadap putusan perlawanan tidak dapat digunakan upaya hukum.

Selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 62 tersebut, menurut Martiman...."Rapat Permusyawaratan berwenang memutus dengan suatu Penetapan mengenai beberapa hal, antara lain :

- a) Permohonan untuk pemeriksaan dengan acara cepat (Pasal 98);
- b) Permohonan untuk pemeriksaan secara cuma-cuma (Pasal 60);
- c) Penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat (Pasal 67 Ayat (2));
- d) Beberapa gugatan digabungkan atau gugatan dipisah-pisahkan (Martiman, 1993; 81).

### 3) Pemeriksaan Persiapan

Pemeriksaan Persiapan diadakan mengingat Penggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara pada umumnya adalah warga masyarakat yang mempunyai kedudukan lemah bila dibandingkan dengan Tergugat sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. (Rozali Abdullah, 2001: 47). Eksistensi tahap Pemeriksaan Persiapan ini mempunyai konsekuensi kewajiban bagi tiga pihak,

yaitu Hakim, Penggugat dan Tergugat. Untuk lebih jelasnya perlu kiranya disimak redaksi Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu sebagai berikut :

Ayat (1)

Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan Pemeriksaan Persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas.

Ayat (2)

Dalam Pemeriksaan Persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim :

- a. wajib memberi nasehat kepada Penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari;
- b. dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Ayat (3)

Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a Penggugat belum menyempurnakan gugatannya, maka Hakim menyatakan dengan putusannya bahwa gugatan tidak dapat diterima.

Ayat (4)

Terhadap putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat digunakan upaya hukum, tetapi dapat diajukan gugatan baru.

Pada tahap Pemeriksaan Persiapan ini terdapat kewajiban yang harus dilaksanakan oleh para pihak dan Hakim, yaitu:

- o Kewajiban Hakim  
Hakim wajib mengadakan Pemeriksaan Persiapan, wajib memberi nasehat kepada Penggugat. Hakim juga berwenang meminta penjelasan secara langsung Tergugat, tanpa diwakili Kuasanya.
- o Kewajiban Penggugat  
Penggugat wajib memperbaiki gugatan sesuai saran-saran Hakim.
- o Kewajiban Tergugat  
Tergugat wajib datang sendiri tanpa diwakili kuasanya apabila diminta oleh Hakim untuk memberikan penjelasan mengenai sengketa yang bersangkutan.

Segi positif adanya Rapat Permusyawaratan dan Pemeriksaan Persiapan akan menimbulkan keyakinan awal bagi Hakim dan Penggugat. Bagi Hakim, adanya kedua tahapan tersebut dapat memberikan gambaran awal dan mengetahui bagaimana posisi kasus yang sebenarnya sehingga akan lebih mempermudah dalam pemeriksaan pokok perkara.

Bagi Penggugat, kedua tahapan tersebut akan memberikan keyakinan bahwa setidaknya dari segi kewenangan absolut dan kewenangan relatif serta syarat-syarat gugatan telah terpenuhi, sehingga gugatan tidak perlu diragukan dan dikhawatirkan kemungkinan dieksepsi Tergugat...Segi negatif dari Rapat Permusyawaratan dan Pemeriksaan Persiapan adalah keduanya masih merupakan Pemeriksaan Pendahuluan, karena itu jika keduanya disederhanakan menjadi satu tahap saja mungkin akan lebih baik dan sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan murah (S.F. Marbun, 2003:1).

Segi negatif dari tahap ini adalah, adanya kewajiban dari Penggugat untuk memperbaiki gugatan sesuai dengan Hakim. Memang selama ini dikenal adagium bahwa "Hakim dianggap tau hukum". Akan tetapi sebagai seorang manusia, ia juga sama seperti manusia yang lainnya, mungkin bisa lupa, mungkin salah dan lain sebagainya.

### C. Penutup

Setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa ditugaskan untuk membuat bagan alur proses pemeriksaan pendahuluan.

BAB VI  
PEMERIKSAAN PERSIDANGAN DENGAN ACARA BIASA, ACARA CEPAT  
DAN ACARA SINGKAT

A. Pendahuluan

Pada bab ini akan dibahas mengenai macam-macam proses pemeriksaan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dari pokok bahasan ini mahasiswa diharapkan dapat mengetahui bagaimana proses sidang di PTUN.

B. Penyajian

1. Pemeriksaan dengan acara biasa

Setelah gugatan melalui 3 tahap pemeriksaan pendahuluan, maka gugatan dapat dipastikan akan diperiksa dengan acara biasa. Hal ini terjadi karena dalam pemeriksaan dengan acara biasa harus terlebih dahulu melalui tapan pemeriksaan persiapan, sedangkan dalam acara cepat tidak terdapat tahapan pemeriksaan persiapan. Terdapat dua kemungkinan mengapa suatu gugatan diperiksa dengan acara biasa. Pertama, karena memang penggugat tidak mengajukan permohonan pemeriksaan dengan acara cepat, dan kedua, karena permohonan pemeriksaan dengan acara cepat kepada Ketua Pengadilan tidak diterima. Kriteria agar suatu permohonan beracara cepat dapat dikabulkan, lebih lanjut akan dijelaskan pada sub bab pemeriksaan dengan acara cepat

Pemeriksaan dengan acara biasa diatur mulai Pasal 68. Jangka waktu pemeriksaan tidak boleh melebihi waktu 6 bulan sejak registrasi sengketa. Pemeriksaan dilakukan oleh tiga orang Hakim. Pemeriksaan diawali dengan adanya pemeriksaan persiapan. Jangka waktu pemanggilan dengan pemeriksaan tidak boleh kurang dari 6 hari.

Pengadilan bersidang pada hari yang ditentukan dalam surat panggilan. Pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dalam persidangan dipimpin oleh Hakim Ketua Sidang. Hakim Ketua Sidang wajib menjaga supaya tata tertib dalam persidangan tetap ditaati setiap orang dan segala perintahnya dilaksanakan dengan baik. Dalam ruang sidang setiap orang wajib menunjukkan sikap, perbuatan, tingkah laku, dan ucapan yang menjunjung tinggi wibawa, martabat, dan kehormatan Pengadilan dengan menaati tata tertib persidangan. Setiap orang yang tidak menaati

tata tertib persidangan setelah mendapat peringatan dari dan atas perintah Hakim Ketua Sidang, dikeluarkan dari ruang sidang. Perintah hakim tersebut tidak mengurangi tuntutan pidana, jika terdapat unsur tindak pidana yang dilakukan.

Untuk keperluan pemeriksaan, Hakim Ketua Sidang membuka sidang dan menyatakannya terbuka untuk umum. Apabila Majelis Hakim memandang bahwa sengketa yang disidangkan menyangkut ketertiban umum atau keselamatan negara, persidangan dapat dinyatakan tertutup untuk umum. Tidak dipenuhinya ketentuan tersebut dapat menyebabkan putusan batal demi hukum.

#### Perihal Ketidakhadiran Para Pihak

Dalam hal penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari pertama dan pada hari yang ditentukan dalam panggilan yang kedua tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, meskipun setiap kali dipanggil dengan patut, gugatan dinyatakan gugur dan penggugat harus membayar biaya perkara. Dalam hal penggugat melakukan tindakan tersebut diatas, ia masih berhak memasukkan gugatannya sekali lagi sesudah membayar uang muka biaya perkara.

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. Dalam hal setelah lewat dua bulan sesudah dikirimkan dengan Surat tercatat 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. Putusan terhadap pokok gugatan dapat dijatuhkan hanya setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktiannya dilakukan secara tuntas.

Dalam hal terdapat lebih dari seorang tergugat dan seorang atau lebih di antara mereka atau kuasanya tidak hadir di persidangan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, pemeriksaan sengketa itu dapat ditunda sampai hari sidang yang ditentukan Hakim Ketua Sidang. Penundaan sidang itu diberitahukan kepada pihak yang hadir, sedang terhadap pihak yang tidak hadir oleh Hakim Ketua Sidang diperintahkan untuk dipanggil sekali lagi. Apabila pada hari penundaan sidang, tergugat atau kuasanya masih ada yang tidak hadir, sidang dilanjutkan tanpa kehadirannya.

Pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan isi gugatan dan surat yang memuat jawabannya oleh Hakim Ketua Sidang, dan jika tidak ada surat jawaban, pihak tergugat diberi kesempatan untuk mengajukan jawabannya. Hakim Ketua Sidang memberikan kesempatan kepada kedua belah pihak untuk menjelaskan seperlunya hal yang diajukan oleh mereka masing-masing. Setelah jawaban diajukan oleh Tergugat, maka kesempatan selanjutnya adalah pengajuan Replik (tanggapan atas jawaban Tergugat) oleh Penggugat. Atas replik dari Penggugat, maka diberikan kesempatan kepada Tergugat untuk menyampaikan duplik (tanggapan atas replik).

Dalam Hukum Acara PTUN tidak dikenal adanya rekonvensi sebagaimana Hukum Perdata. Pasal 53 (1) UU PTUN secara limitatif telah membatasi bahwasanya hanya orang perorang atau badan hukum perdata saja yang dapat berkedudukan sebagai Penggugat. Pasal 1 angka 6 UU PTUN juga telah membatasi, bahwa yang dapat berkedudukan sebagai Tergugat hanyalah Badan/Pejabat TUN. Artinya Badan/atau Pejabat TUN tidak dapat berkedudukan sebagai Penggugat, baik itu sebagai Tergugat materil (Tergugat Konvensi) maupun dalam kedudukan sebagai Tergugat Rekonvensi.

#### Perubahan Gugatan

Penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari gugatan hanya sampai dengan replik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat, dan hal tersebut harus saksaina oleh Hakim. Tergugat dapat mengubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai dengan duplik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan penggugat dan hal tersebut harus dipertimbangkan dengan saksama oleh Hakim.

Penggugat dapat sewaktu-waktu mencabut gugatannya sebelum tergugat memberikan jawaban. Apabila tergugat sudah memberikan jawaban atas gugatan itu, pencabutan gugatan, oleh penggugat akan dikabulkan oleh Pengadilan hanya apabila disetujui tergugat.

#### Eksepsi

Eksepsi tentang kewenangan absolut Pengadilan dapat diajukan setiap waktu selama pemeriksaan, dan meskipun tidak ada eksepsi tentang kewenangan absolut Pengadilan apabila Hakim mengetahui hal itu, ia karena jabatannya wajib menyatakan bahwa Pengadilan tidak berwenang mengadili sengketa yang bersangkutan.

Eksepsi tentang kewenangan relatif Pengadilan diajukan sebelum disampaikan jawaban atas pokok sengketa, dan eksepsi tersebut harus diputus sebelum pokok sengketa diperiksa. Adapun Eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan Pengadilan hanya dapat diputus bersama

dengan pokok sengketa. Eksepsi lain ini misalnya eksepsi prosesual (Hakim tidak berkuasa, *nebis in idem*, *disqualificatoir* atau Penggugat tidak mempunyai kedudukan sebagai subyek Penggugat, *verjaring*, tidak lengkapnya subyek Tergugat dan perkara masih dalam pemeriksaan) dan eksepsi berdasarkan hukum materiil (*obscure libelli*, *verjaring* atau *prematuur*).

#### Perihal Masuknya Pihak Intervensi

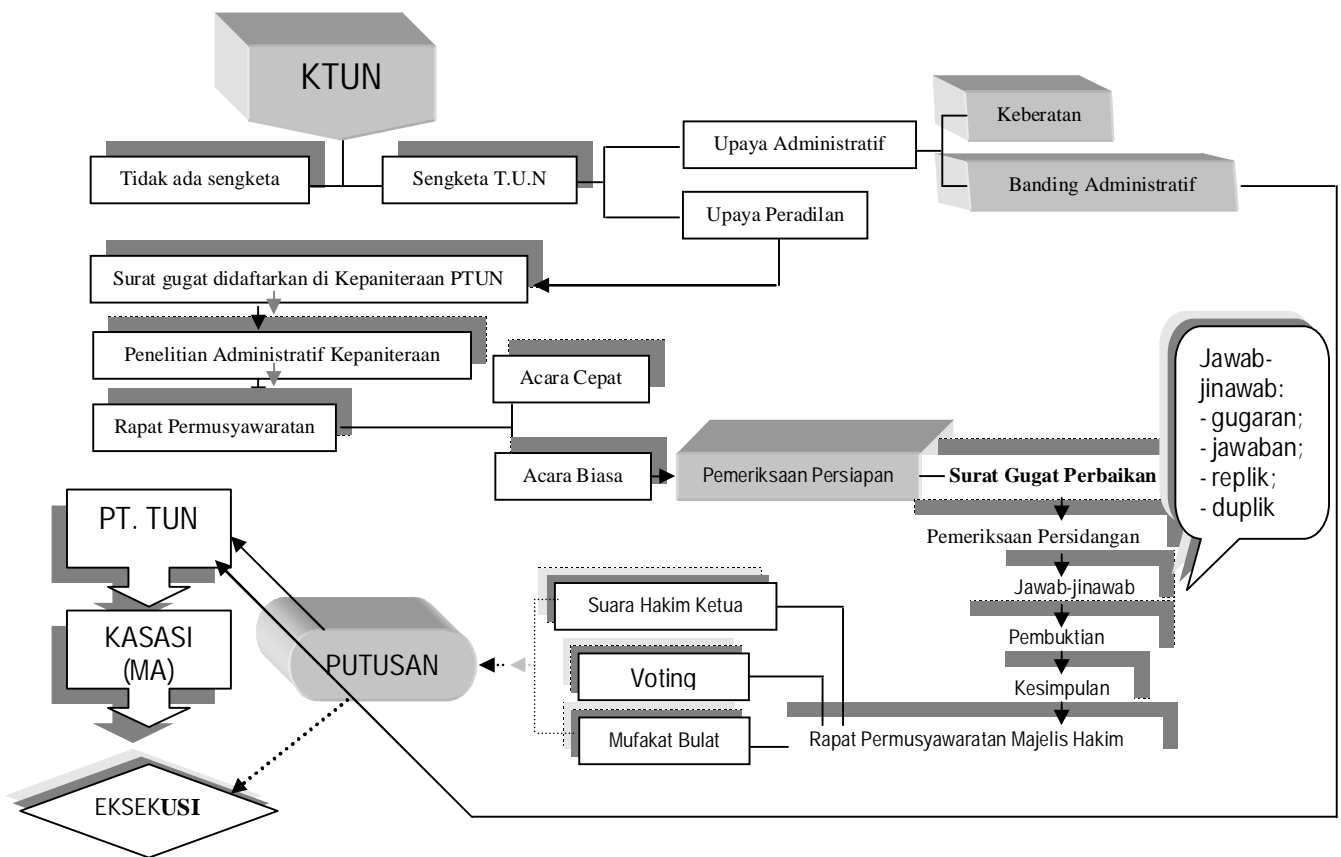
Intervensi adalah ikut sertanya pihak lain ke dalam sengketa. Ini dapat dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata, baik pada waktu pemeriksaan di sidang pengadilan maupun dalam pelaksanaan putusan. Intervensi dalam taraf pemeriksaan di sidang pengadilan, dapat terjadi karena prakarsa administrasi itu masuk pihak ketiga, maka ia akan memanggilnya dengan resmi sebagaimana mestinya. Sedangkan atas prakarsa sendiri, ialah bilamana pihak ketiga dengan jalan memasukkan permohonan sendiri untuk maksud mempertahankan hak dan kepentingannya jangan sampai dirugikan oleh putusan atas sengketa itu.

Dalam Hukum Acara PTUN, Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa Hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai :

- a) pihak yang membela haknya; atau
- b) peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

Permohonan tersebut dapat dikabulkan atau ditolak oleh Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita acara sidang. Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.

Untuk mengetahui proses jalannya perkara di PTUN, perhatikan dengan seksama bagan alur dibawah ini. Sebagai catatan, bagan dibawah ini tidak mencantumkan alur secara lengkap pada proses Rapat permusyawaratan. Seharusnya dari hasil Rapat Permusyawaratan tersebut memiliki dua kemungkinan, yaitu: gugatan lolos atau gugatan dinyatakan tidak diterima/tidak berdasar. Jika gugatan lolos, maka akan memasuki tahap pemeriksaan persiapan, dan jika di-dissmissel, maka dapat digunakan verzet. Jika permohonan verzet dibenarkan, maka gugatan akan diperiksa menurut acara biasa.



## 2. Pemeriksaan acara cepat & acara singkat

Pemeriksaan acara cepat diatur dalam Pasal 98-99. Pemeriksaan dengan acara ini didahului oleh adanya permohonan kepada ketua pengadilan dengan alasan adanya kepentingan dari penggugat yang cukup mendesak. Proses pemeriksaan yang dipercepat tersebut menyangkut pemeriksaannya itu sendiri dan pemutuserannya. Dalam waktu 14 hari setelah permohonan ketua pengadilan mengeluarkan penetapan tentang dikabulkan atau tidaknya permohonan. Jika dikabulkan, tujuh hari setelah penetapan oleh ketua pengadilan harus sudah ditentukan waktu dan tempat sidang tanpa pemeriksaan persiapan. Tenggang waktu jawab-jinawab tidak boleh melebihi waktu 14 hari. Pemeriksaan dilakukan oleh hakim tunggal (*unus judex*).

Jika dikomparasikan antara pemeriksaan dengan acara cepat dan acara biasa, maka tampak ada pengecualian-pengecualian sebagai berikut:

- o Prosesnya meniadakan acara Pemeriksaan Persiapan;
- o Pemeriksaannya oleh satu hakim;

- o Waktu antara pemanggilan dan hari sidang tidak boleh dari 6 hari, jarak antara pendaftaran gugatan sampai dengan pembuktian selesai berlangsung selama 35 hari, dengan rincian: 14 hari mulai diterimanya permohonan sampai dengan penetapan Ketua PTUN, 7 hari setelah ditetapkan ditentukan waktu dan tempat sidang, 14 hari untuk jawab-jinawab dan pembuktian (termasuk pula putusan dipercepat).

Prosedur acara singkat merupakan prosedur acara yang digunakan untuk memeriksa perlawanan dari penggugat terhadap penetapan Ketua PTUN dalam tahap Rapat Permusyawaratan (lihat pasal 62). Acara singkat ini digunakan untuk memeriksa pemeriksaan perlawanan dan pemutusan terhadap upaya perlawanan. Jika perlawanan dibenarkan, maka penetapan dismissal Ketua PTUN gugur demi hukum, selanjutnya pokok gugatan akan diperiksa dengan menggunakan acara biasa. Terhadap putusan ini tidak ada upaya hukum. Dengan demikian acara perlawanan ini digunakan tidak untuk menyelesaikan sengketa.

### C. Penutup

Mahasiswa ditugaskan untuk mengerjakan soal-soal sebagai berikut:

- (1) Bilamana permohonan beracara cepat dapat dikabulkan oleh Hakim ?, contohkan dalam kasus konkrit, minimal 5 buah.
- (2) Buatlah bagan alur jalannya sengketa yang menggunakan acara cepat dan acara singkat ?
- (3) Bagaimana cara pengajuan intervensi ?

## BAB VII PEMBUKTIAN

### A. Pendahuluan

Tahap pembuktian merupakan bagian yang paling menentukan dalam persidangan. Pada tahap inilah para pihak saling membuktikan segala sesuatu yang telah didalilkan dalam gugatan, jawaban, replik dan duplik. Sehingga dengan demikian pengetahuan mengenai seluk-beluk pembuktian di Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi sangat penting. Kompetensi yang diharapkan adalah mahasiswa dapat mengetahui bagaimana pembuktian dilaksanakan di PTUN.

### B. Penyajian

#### 1. Alat Bukti

Dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 menyebutkan, sebagai berikut:

- a) Alat bukti, yaitu: surat atau tulisan; keterangan ahli; keterangan saksi; pengakuan para pihak; pengetahuan hakim
- b) Keadaan yang telah diketahui umum tidak perlu dibuktikan.

Dengan demikian dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara terdapat 5 alat bukti, yaitu:

- (1) surat atau tulisan;
- (2) keterangan ahli;
- (3) keterangan saksi;
- (4) pengakuan para pihak;
- (5) pengetahuan Hakim.

Surat sebagai alat bukti terdiri atas tiga jenis, yaitu:

- a) Akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan seseorang Pejabat umum, dan menurut peraturan perundangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.

- b) Akta dibawah tangan, yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.
- c) Surat-surat lainya yang bukan akta.

Keterangan ahli adalah pendapat orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persidangan tentang hal yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya. Seseorang ahli dalam persidangan harus memberikan keterangan, baik dengan tertulis maupun lisan, yang dikuatkan dengan sumpah atau janji menurut kebenaran sepanjang pengetahuannya dengan sebaik-baiknya. Sedangkan keterangan saksi dianggap sebagai alat bukti apabila keterangan itu berkenaan dengan hal yang dialami, dilihat, atau didengar oleh saksi sendiri.

Menurut pasal 88 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004, orang-orang yang tidak boleh didengar sebagai saksi adalah :

- a) Keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus keatas atau kebawah sampai derajat kedua dari salah satu pihak yang bersengketa;
- b) Isteri atau suami salah satu pihak yang bersengketa, meskipun sudah bercerai;
- c) Anak yang belum berusia tujuh belas tahun;
- d) Orang sakit ingatan;

Orang yang dapat meminta pengunduran diri dari kewajiban untuk memberikan kesaksian menurut Pasal 89 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 ialah:

- a) Saudara laki-laki atau perempuan, ipar laki-laki dan perempuan salah satu pihak
- b) Setiap orang yang terkena martabat, pekerjaan, atau jabatannya diwajibkan merahasiakan segala sesuatu yang berhubungan dengan martabat, pekerjaan, atau jabatannya.

Apabila saksi tidak paham bahasa Indonesia, hakim ketua Sidang dapat mengangkat seorang pengalih bahasa. Hal ini berlaku juga bagi Penggugat. Orang yang menjadi saksi dalam sengketa tidak boleh ditunjuk sebagai alih bahasa dalam sengketa tersebut.

Apabila saksi bisu, dan atau tuli serta tidak dapat menulis, maka Hakim Ketua Sidang dapat mengangkat orang yang pandai bergaul dengan saksi sebagai juru bahasa,

ketentuan ini berlaku juga bagi Penggugat yang juga dalam keadaan seperti itu. Sebelum melaksanakan tugasnya, juru bahasa tersebut di atas wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya. Kalau saksi yang bisu tuli dapat menulis, maka Hakim Ketua Sidang dapat menyuruh menuliskan pertanyaan ataupun teguran kepadanya, dan menyuruh menuliskan pertanyaan ataupun teguran kepadanya, dan menyuruh menyampaikan tulisan itu kepada saksi dengan perintah agar ia menuliskan jawabannya, kemudian segala pertanyaan dan jawaban harus dibacakan. Sedangkan jika yang dipanggil sebagai saksi adalah Pejabat maka menurut ketentuan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 ia wajib datang sendiri di persidangan.

Saksi wajib mengucapkan sumpah atau janji dan didengar dalam persidangan Pengadilan dengan dihadiri oleh para pihak yang berperkara. Saksi dapat didengar keterangannya tanpa dihadiri oleh pihak yang bersengketa, apabila yang bersengketa telah dipanggil secara patut, tetapi tidak datang tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika saksi yang akan didengar tidak dapat hadir di persidangan karena halangan yang dapat dibenarkan oleh hukum, Hakim dibantu oleh Panitera datang ke tempat kediaman saksi untuk mengambil sumpah atau janjinya dan mendengar saksi tersebut.

Pengakuan para pihak tidak dapat ditarik kembali kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima Hakim.

Pengetahuan Hakim adalah hal yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya. Salah satunya adalah hal-hal yang terjadi selama pemeriksaan oleh Hakim tersebut, seperti hasil pemeriksaan setempat. (A. Siti Soetami,SH, 2005 : 45). Memang, untuk memastikan terbuktinya suatu fakta terkadang hakim merasa perlu melakukan pemeriksaan setempat guna memberikan penilaian yang tepat mengenai perkara yang sedang diperiksa. Umpamanya, pemeriksaan gedung yang telah melanggar garis sepadan, yang dianggap telah membahayakan, tanah yang dinyatakan masuk dalam jalur hijau dan sebagainya. Perlu dicatat, bahwa sumpah *decisoir* yang dalam Hukum Acara Perdata merupakan alat bukti tambahan itu tidak dikenal dalam proses Hukum Tata Usaha Negara ini.

## 2. Peran Hakim dalam Pembuktian

Hukum pembuktian mengenal beberapa teori sistem pembuktian. Menurut Yahya Harahap dalam (Riawan Tjandra, 2005; 106), teori-teori pembuktian tersebut sebagai berikut:

a) *Conviction-in Time*

Menurut teori ini, untuk menentukan syah tidaknya suatu KTUN ditentukan semata-mata oleh penilaian keyakinan Hakim. Penilaian Hakim didasarkan pada kesimpulan dan keyakinannya saja, sehingga keyakinan Hakim merupakan hal yang dominan. Kesimpulan dari Hakim ini dapat pula ditarik oleh Hakim dengan mengacu pada pendapat-pendapat para pihak.

b) *Conviction-Raisonee*

Dalam sistem ini, keyakinan Hakim dibatasi dan harus didukung oleh alasan-alasan yang jelas dan rasional. Hakim harus menguraikan alasan-alasan yang mendasari putusannya.

c) Pembuktian menurut Undang-Undang Positif

Sistem pembuktian ini berpedoman pada alat-alat bukti yang ditentukan oleh Undang-Undang. Untuk menentukan putusannya, Hakim semata-mata terikat pada alat bukti yang syah tanpa didasari oleh keyakinan Hakim. Sistem pembuktian ini dianut dalam Hukum Acara Perdata. Kebenaran yang ingin dicapai dari sistem pembuktian ini adalah kebenaran materil.

d) Pembuktian menurut Undang-Undang Positif

Sistem pembuktian ini merupakan gabungan antara sistem pembuktian berdasarkan keyakinan hakim (*Conviction-in Time*). Dalam sistem pembuktian ini Hakim harus memutuskan berdasarkan alat bukti yang syah yang diatur dengan Undang-Undang dengan didukung oleh keyakinan hakim. Prinsip pembuktian ini dianut oleh Hukum Acara Pidana.

Sistem pembuktian yang dianut oleh Hukum Acara PTUN dapat diketahui dari rumusan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 yang menyatakan:

“Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim”.

Pasal ini mengatur ketentuan dalam rangka usaha menemukan kebenaran materil. Berbeda dengan system Hukum Acara Perdata, maka dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat menentukan sendiri:

- a) Apa yang harus dibuktikan;
- b) Siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berperkara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh Hakim sendiri;
- c) Alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian;
- d) Kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan.

Dengan konstruksi Pasal yang demikian dapat disimpulkan bahwa, sistem pembuktian yang dianut oleh Hukum Acara PTUN adalah gabungan antara sistem pembuktian bebas dengan Pembuktian menurut Undang-Undang Positif. Bebas karena titik sentralnya berada pada Hakim. Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian, (apakah dibebankan kepada Penggugat ataupun Tergugat), serta penilaian pembuktian. Namun disamping kebebasan tersebut, Undang-Undang telah menentukan alat bukti apa saja yang diakui syah, karenanya dalam memutuskan, Hakim terikat pada alat-alat bukti yang telah ditentukan UU serta harus dilandasi pula oleh keyakinannya.

### C. Penutup

Mahasiswa ditugaskan untuk membuat perbandingan sistem pembuktian yang digunakan dalam Hukum Acara yang berlaku di Pengadilan-pengadilan sebagaimana telah diuraikan pada Bab Susuna Peradilan TUN.

## BAB VIII

### PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DAN PELAKSANAANYA

#### A. Pendahuluan

Pokok bahasan ini akan membahas tentang putusan di Pengadilan Tata Usaha Negara, serta bagaimana putusan tersebut dilaksanakan. Dalam pokok bahasan ini pula dibahas mengapa pelaksanaan Putusan sulit dilaksanakan. Diharapkan setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa akan dapat mengetahui dan menjelaskan apa dan bagaimana Putusan PTUN itu, serta tidak kalah pentingnya adalah bagaimana Putusan tersebut dilaksanakan

#### B. Penyajian

##### 1. Putusan PTUN

Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai Pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. (Zairin Harahap, 1997 : 132). Putusan pengadilan menurut Pasal 185 ayat (1) HIR dibedakan atas dua macam, yakni putusan akhir (*lind vonnis*) dan bukan putusan akhir (*putusan sela/tussen vonnis*). Putusan akhir adalah putusan yang sifatnya mengakhiri suatu sengketa dalam tingkat tertentu, sedangkan putusan sela adalah putusan yang dikeluarkan oleh hakim sebelum mengeluarkan putusan akhir dengan maksud mempermudah pemeriksaan perkara selanjutnya dalam rangka memberikan putusan akhir. (S. F. Marbun, 2003: 260). Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara juga dikenal adanya dua macam putusan, yakni putusan akhir dan putusan sela atau putusan bukan akhir (Pasal 113 UU PTUN).

Putusan yang diucapkan dipersidangan (*uitspraak*) tidak boleh berbeda dengan apa yang tertulis, sebab bila terjadi perbedaan antara putusan yang diucapkan dan putusan yang tertulis akan berakibat batal demi hukum, sehingga putusan tersebut tidak dapat dilaksanakan dan tidak berkekuatan hukum tetap.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam pasal 97 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Dari ketentuan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1 Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, masing-masing pihak diberikan kesempatan untuk menyampaikan kesimpulan.
- 2 Setelah kedua pihak mengemukakan kesimpulan, maka Hakim Ketua Sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut.
- 3 Putusan dalam musyawarah majelis diusahakan untuk memperoleh hasil mufakat, kecuali apabila hal itu setelah di upayakan dengan sungguh-sungguh tidak tercapai, maka berlaku aturan sebagai berikut:
  - a. Putusan diambil dengan suara terbanyak.
  - b. Apabila ketentuan (a) tersebut juga tidak dihasilkan putusan, maka musyawarah ditunda sampai musyawarah berikutnya.
  - c. Apabila dalam musyawarah berikutnya tidak dapat diambil putusan dengan suara terbanyak, maka suara terakhir, diletakan pada hakim Ketua Majelis yang menentukan.
- 4 Putusan Pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.
- 5 Putusan pengadilan dapat berupa:
  - a. Menolak gugatan, apabila setelah diperiksa gugatan penggugat tidak terbukti.
  - b. Gugatan dikabulkan, berarti dalam pemeriksaan dapat dibuktikan bahwa KTUN yang disengketakan melanggar Peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam putusan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.
  - c. Gugatan tidak dapat diterima, apabila setelah diperiksa gugatan penggugat tidak berdasarkan hukum yang berarti gugatan tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Dalam hal ini penggugat dapat memasukan gugatan baru.
  - d. Gugatan dinyatakan gugur, apabila penggugat, para penggugat atau kuasanya tidak hadir pada waktu sidang yang telah ditentukan meskipun telah di panggil secara patut tanpa alasan yang jelas.

- 6 Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara.
- 7 Kewajiban diatas 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. Penerbitkan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3 (KTUN Fiktif neatif).
- 8 Kewajiban tersebut dapat disertai pembebanan ganti rugi.
- 9 Dalam hal putusan Pengadilan menyangkut sengketa kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana tersebut diatas, dapat pula disertai pemberian rehabilitasi (pemulihan Penggugat pada harkat, martabat dan posisi semula).

Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, putusan pengadilan dibagi dalam 3 jenis putusan, yaitu:

- a. Putusan yang bersifat pembebanan (*condemnatoir*)  
Putusan yang mengandung pembebanan.  
Misalnya Tergugat dibebani untuk membatalkan surat keputusan yang digugat; Tergugat dibebani membayar ganti kerugian atau Tergugat dibebani melakukan rehabilitasi. (Pasal 97 ayat 9 butir huruf a,b,c, pasal 97 ayat 10 dan 11). Contoh: surat pemberhentian pegawai dibatalkan dan melakukan rehabilitasi.
- b. Putusan yang bersifat pernyataan (*declaratoir*)  
Putusan yang hanya menegaskan suatu keadaan hukum yang sah.  
Misalnya penetapan dismissal (pasal 62). Contoh gugatan tidak diterima atau tidak berdasar. Penetapan perkara diperiksa dengan acara cepat (pasal 98). Beberapa perkara perlu digabungkan atau dipisah-pisahkan, dan lain-lain.
- c. Putusan yang bersifat penciptaan (*konstitutif*)  
Putusan yang melenyapkan suatu keadaan hukum atau melahirkan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. (pasal 97 ayat 9 huruf b). (Martiman Prodjohamidjojo, SH, 1993 : 132)

Ada 3 macam kekuatan yang terdapat pada putusan hakim yaitu kekuatan mengikat (*resjudicata pro vertate habetur*), kekuatan eksekutorial (suatu putusan pengadilan yang telah

berkekuatan tetap dapat dijalankan), kekuatan pembuktian (putusan pengadilan merupakan akta otentik). (Martiman Prodjohamidjojo, SH, 1993 : 133-134).

Putusan Pengadilan harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada waktu putusan Pengadilan diucapkan, maka atas perintah Hakim Ketua Sidang salinan putusan itu disampaikan kepada yang bersangkutan. Tidak dipenuhinya ketentuan diatas berakibat putusan Pengadilan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Mengenai bentuk Putusan Pengadilan, diatur dalam Pasal 109 UU PTUN, sebagai berikut:

#### PASAL 109

- (1) Putusan Pengadilan harus memuat :
  - a. Kepala putusan yang berbunyi : "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA";
  - b. nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman, atau tempat kedudukan para pihak yang bersengketa;
  - c. ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas;
  - d. pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa;
  - e. alasan hukum yang menjadi dasar putusan;
  - f. amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara;
  - g. hari, tanggal putusan, nama Hakim yang memutus, nama Panitera, serta keterangan tentang hadir atau tidak hadirnya para pihak.
- (2) Tidak dipenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat menyebabkan batalnya putusan Pengadilan.
- (3) Selambat-lambatnya tiga puluh hari sesudah putusan Pengadilan diucapkan, putusan itu harus ditandatangani oleh Hakim yang memutus dan Panitera yang turut bersidang.
- (4) Apabila Hakim Ketua Majelis atau dalam hal pemeriksaan dengan acara cepat Hakim Ketua Sidang berhalangan menandatangani, maka putusan Pengadilan ditandatangani oleh Ketua Pengadilan dengan menyatakan berhalangannya Hakim Ketua Majelis atau Hakim Ketua Sidang tersebut. Apabila Hakim Anggota Majelis berhalangan menandatangani, maka putusan Pengadilan ditandatangani oleh Hakim Ketua Majelis dengan menyatakan berhalangannya Hakim Anggota Majelis tersebut.

## 2. Pelaksanaan Putusan

Istilah pelaksanaan putusan merupakan bentuk sebagai eksekusi. Eksekusi dapat dilaksanakan jika sudah ada suatu putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap atau pasti. Indroharto, SH menyatakan bahwa pelaksanaan putusan pengadilan dilaksanakan oleh atau dengan bantuan pihak luar dari para pihak. (Indroharto, SH, 1991 : 360)

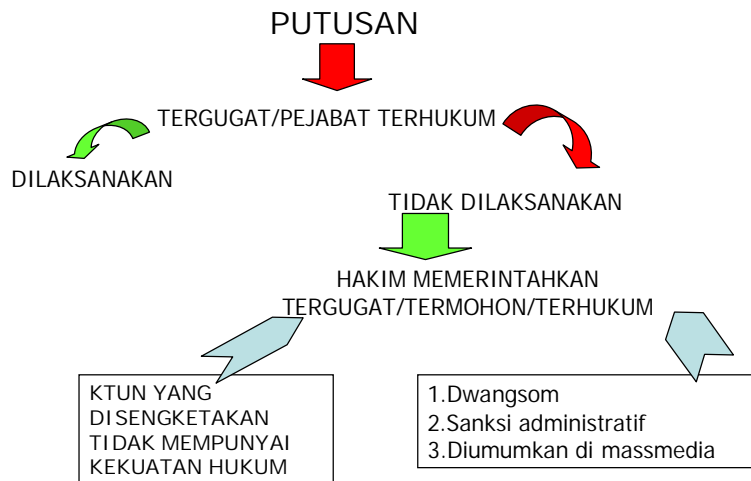
Menurut M. Yahya Harahap, SH pada dasarnya putusan yang dapat dijalankan ialah putusan yang telah memperoleh Kekuatan hukum tetap. Karena dalam putusan yang telah berkekuatan hukum tetap terkandung wujud hubungan hukum yang tetap dan pasti. Oleh karena itu, hubungan hukum tersebut harus ditaati dengan cara dilakukan putusan secara sukarela. Bahkan dalam Hukum Acara Perdata tersedia sarana-sarana penyanderaan dan penghukuman dengan denda paksa, begitu juga dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 disebutkan adanya upaya paksa.

Pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang berbunyi "Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan", serta diatur dalam pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang berbunyi:

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 mengadilinyadalam 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 Panitia sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 3.

## MEKANISME EKSEKUSI



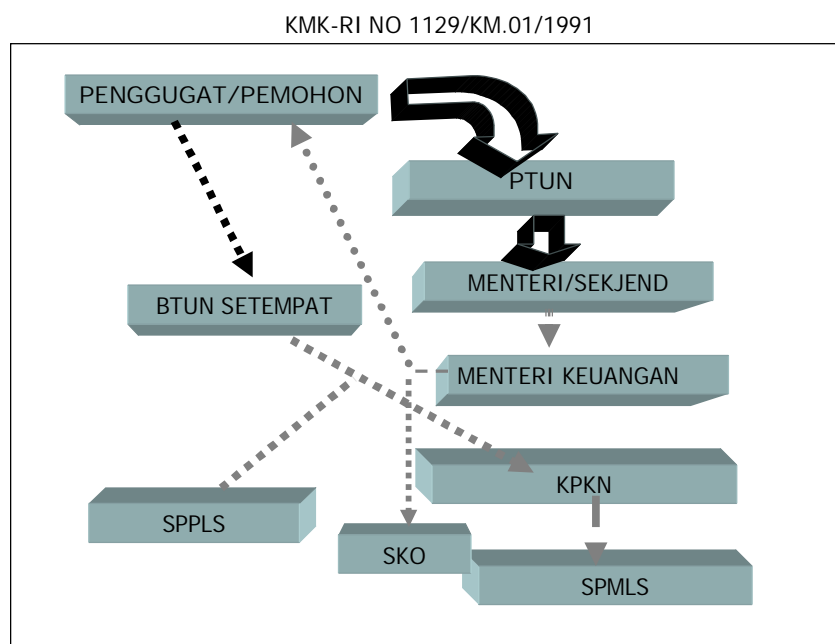
### Ganti rugi

Ganti rugi merupakan pembayaran sejumlah uang kepada orang/Badan Hukum Perdata atas beban Badan Tata Usaha Negara karena terdapat kerugian materiil yang diderita oleh penggugat. Ganti rugi tersebut hanya didasarkan pada kerugian yang sifatnya materiil. Menurut Peraturan Pemerintah No 43 tahun 1991, besarnya ganti rugi adalah minimal sejumlah Rp 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu Rupiah) dan maksimal sejumlah Rp 5.000.000 (Lima Juta Rupiah). Permasalahan dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi adalah lama dan rumitnya prosedur yang harus ditempuh oleh Penggugat, padahal disini jumlah ganti rugi yang diterima kadang belum sesuai dengan kerugian yang diderita.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berisikan kewajiban pemberian ganti rugi dikirimkan kepada para pihak oleh Pengadilan Tata Usaha Negara yang menetapkan putusan, paling lama dalam jangka waktu 3 (tiga) hari setelah putusan tersebut ditetapkan. Apabila putusan Pengadilan tersebut ditetapkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau oleh Mahkamah Agung, maka putusan tersebut dikirimkan pula kepada Pengadilan Tata Usaha Negara tingkat pertama.

Permintaan pelaksanaan putusan Pengadilan, diajukan oleh pihak yang bersangkutan kepada Badan Tata Usaha Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penerimaan salinan putusan Pengadilan. Badan Tata Usaha Negara yang menerima permintaan memberitahukan kepada pihak yang mengajukan permintaan perihal telah diterimanya permintaan tersebut. Pemberitahuan tersebut disampaikan melalui surat tercatat dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penerimaan permintaan tersebut.

Masalah lain dalam pemberian ganti rugi bagi Penggugat adalah, secara hukum tidak dapat dipastikan waktunya kapan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 PP No 43 tahun 1991 sebagai berikut: *"Apabila pembayaran gantirugi tidak dapat dilaksana kan oleh Badan tata usaha negara dalam tahun anggaran yang sedang berjalan,maka pembayaran gantirugi dimasukkan dan dilaksana kan dalam tahun anggaran berikutnya"*.berikut ini disajikan bagan alur pelaksanaan pemberian ganti rui, sebagai berikut:



### Kompensasi

Kompensasi adalah pembagian sejumlah uang kepada orang atas beban Badan Tata Usaha Negara oleh karena Putusan Pengadilan TUN dibidang Kepegawaian tidak dapat atau tidak sempurna dilaksanakan oleh Badan Tata Usaha Negara. Suatu putusan Peradilan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian adakalanya tidak dapat direalisasikan. Dalam hal Badan

Peradilan tersebut menetapkan bahwa seseorang pegawai tidak bersalah melakukan suatu perbuatan yang semula disangkakan kepadanya, maka pegawai yang bersangkutan pada prinsipnya dikembalikan kepada status dan jabatan semula (pegawai tersebut direhabilitasi). Tetapi berhubung terjadinya perubahan keadaan yang tidak memungkinkan pegawai yang bersangkutan dikembalikan pada jabatan semula, maka pegawai tersebut dapat meminta kompensasi berupa sejumlah uang.

Penggugat dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari setelah menerima pemberitahuan putusan, dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara agar tergugat dibebani kewajiban untuk membayar kompensasi. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara menerima permohonan penggugat, memanggil Badan Tata Usaha Negara dan penggugat untuk mengupayakan tercapainya kesepakatan besarnya jumlah kompensasi.

Apabila Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dapat mengupayakan tercapainya kesepakatan, maka Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara setelah mempertimbangkan kepentingan kedua belah pihak menetapkan besarnya kompensasi. Apabila salah satu atau para pihak tidak dapat menyetujui besarnya kompensasi yang ditetapkan oleh Ketua PTUN tersebut, maka dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya ketetapan tersebut pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan kepada Mahkamah Agung untuk minta ditetapkan kembali besarnya kompensasi. Ketetapan Mahkamah Agung mengenai besarnya kompensasi merupakan ketetapan akhir dan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah ditetapkannya ketetapan tersebut dikirimkan kepada para pihak dan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara yang memutus tingkat pertama.

Besarnya kompensasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 paling sedikit Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 2.000. 000,- (dua juta rupiah), dengan memperhatikan keadaan yang nyata. Besarnya kompensasi yang telah ditetapkan oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara atau Mahkamah Agung jumlahnya tetap dan tidak berubah sekalipun ada tenggang waktu antara tanggal ditetapkannya ketetapan tersebut dengan waktu pembayaran kompensasi. Segera setelah menerima ketetapan Mahkamah Agung tentang besarnya kompensasi, Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara meminta secara tertulis agar Badan Tata Usaha Negara yang bersangkutan melaksanakan pembayaran kompensasi tersebut. Tembusan surat permintaan tersebut diberitahukan kepada penggugat. Apabila pembayaran kompensasi tidak dapat dilaksanakan oleh Badan Tata Usaha Negara dalam

tahun anggaran yang sedang berjalan, maka pembayaran kompensasi dimasukkan dan dilaksanakan dalam tahun anggaran berikutnya.

#### Rehabilitasi

Rehabilitasi merupakan pemulihan hak penggugat dalam kemampuan kedudukan, harkat, dan martabat sebagai pegawai negeri seperti semula, dalam arti sebelum diterbitkannya KTUN yang disengketakan. Dalam hal hak penguat menyangkut suatu jabatan ternyata telah diisi oleh pejabat lain, atau bahkan jabatan tersebut karena kebijakan pemerintah dihilangkan, maka yang bersangkutan diangkat dalam jabatan lain yang dianggap setingkat dengan jabatan semula.

Salinan putusan Pengadilan yang berisi kewajiban tentang rehabilitasi dikirimkan kepada penggugat dan tergugat dalam waktu tiga hari setelah putusan itu memperoleh kekuatan hukum tetap. Salinan putusan Pengadilan yang berisi kewajiban tentang rehabilitasi tersebut dikirimkan pula oleh Pengadilan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan rehabilitasi tersebut dalam waktu tiga hari setelah putusan itu memperoleh kekuatan hukum tetap.

Salah satu inti Perubahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, adalah adanya mekanisme eksekusi yang baru dan lahirnya juru sita sebagai pelaksana eksekusi. Mungkinkah Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat menjawab permasalahan eksekusi dimana tidak ada hubungan hierarkis antara pejabat kepala daerah dengan pejabat pemerintah pusat. Sampai saat ini Pengadilan TUN pun masih kesulitan mencatat berapa putusan yang sudah dieksekusi. Pengadilan TUN hanya mampu mencatat data apabila ada pengajuan permohonan eksekusi dari pihak penggugat. Sementara jika tidak ada pengajuan permohonan oleh penggugat, maka Pengadilan TUN sangat sulit mengetahui apakah suatu putusan telah dieksekusi atau tidak.

Eksekusi/Pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara setelah dilakukan penyempurnaan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, proses pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Jurusita. Namun demikian fakta dilapangan banyak ditemukan:

- Penangguhan pelaksanaan keputusan yang disengketakan tidak dipatuhi;

- Putusan pengadilan tidak dilaksanakan bahkan mungkin dilecehkan;
- Ganti rugi ,kompensasi sulit dilaksanakan;
- Banyak aturan hukum yang menyulitkan pelaksanaan putusan pengadilan.

Menurut Prof. Dr. Yos Johan Utama, terdapat beberapa faktor penyebab, mengapa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sulit dilaksanakan, sebagai berikut:

- a) Perubahan keadaan antara pada saat perkara terjadi dengan kondisi pada saat Putusan hendak dilaksanakan.
- b) Terbatasnya kewenangan tergugat untuk dapat melaksanakan eksekusi secara sempurna dan atau kewenangan tersebut harus melibatkan kewenangan instansi lain yang justru tidak terlibat dalam perkara.
- c) Terjadinya Kondisi keuangan atau kondisi sosial yang tidak memungkinkan dilaksanakan Putusan tersebut.
- d) Arogansi Tergugat semata-mata, yang sebenarnya tidak ada penghalang apapun untuk melaksanakan Putusan tersebut tetapi karena kesewenang annya mendorong untuk tidak melaksanakan Putusan tersebut.

Lebih lanjut Yos Johan Utama mengungkapkan bahwa, terjadinya malfungsi mekanisme eksekusi di PTUN ini disebabkan oleh karena dalam UU PTUN dan peraturan pelaksanaannya tidak ada instrumen pemaksa yang efektif. Disamping itu juga tidak ada mekanisme pengaturan dalam sistem eksekusi apabila ada perubahan kondisi hukum.

### C. Penutup

Mahasiswa ditugaskan untuk menganalisa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

## BAB IX

### UPAYA HUKUM

#### A. Pendahuluan

Tujuan diadakannya upaya hukum adalah untuk memberikan kesempatan kepada para pihak yang tidak puas terhadap penetapan/putusan pengadilan baik tingkat pertama, tingkat banding, bahkan tingkat kasasi melalui jalur hukum. Upaya hukum juga merupakan sarana untuk mengoreksi putusan pengadilan yang salah/cacat hukum oleh pengadilan di atasnya. Konsekuensi dari adanya upaya hukum tersebut adalah, bahwasanya suatu putusan pengadilan untuk tingkat tertentu belum merupakan putusan yang *inkracht* (berkakuatan hukum tetap) sehingga oleh karenanya dapat dilakukan eksekusi. Pada umumnya upaya hukum dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu : upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa. Upaya hukum biasa terdiri dari : *verzet* (perlawanan), banding (*appella, rvisition*), kasasi (*cassation*) dan upaya hukum luar biasa : yaitu peninjauan kembali (*Herzeining*). Setelah mengikuti pertemuan untuk membahas materi upaya hukum ini diharapkan mahasiswa dapat menjelaskan dan mempraktekkan bagaimana mengajukan upaya hukum di Peradilan Tata Usaha Negara.s

#### B. Penyajian Materi

##### 1) Perlawanan (*verzet*)

Upaya Hukum Perlawanan dapat digunakan oleh pengugat dalam hal Ketua Pengadilan mengeluarkan Penetapan yang menyatakan bahwa gugatan penggugat tidak diterima atau tidak berdasar, dalam alasan-alasan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 62 UU Peratun. Pengajuan perlawanan terhadap Penetapan tersebut tidak boleh lebih dari 14 hari. Syarat-syarat sebagaimana surat gugatan juga berlaku untuk pengajuan perlawanan. Acara yang digunakan untuk memeriksa *verzet* adalah acara singkat. Dalam hal perlawanan tersebut dibenarkan oleh Ketua Pengadilan, maka penetapan Ketua tentang tidak diterima/tidak berdasarnya gugatan menjadi gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa. Terhadap putusan perlawanan tidak dapat digunakan upaya hukum.

## 2) Pemeriksaan tingkat banding (*appella, revision*)

Pemeriksaan tingkat banding merupakan pemeriksaan *judex facti* tingkat terakhir yang dilakukan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Pemeriksaan Banding ini disebut juga sebagai peradilan ulangan, karena pemeriksaan yang dilakukan oleh PT TUN masih sama seperti pemeriksaan pada tingkat pertama (PTUN). Hakim Pengadilan Tinggi seakan-akan duduk sebagai Hakim Pengadilan tingkat pertama pada waktu memeriksa perkara tersebut di tingkat banding (Riawan Tjandra, 2005; 133). Pemeriksaan pada tingkat banding dilakukan secara keseluruhan, baik mengenai fakta-faktanya maupun penerapan hukumnya (*judex facti*).

Permohonan banding diatur dalam Pasal 122-Pasal 130 UU PTUN. Permohonan banding diajukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang memeriksa dan memutus perkara tersebut. Pengajuan permohonan banding harus diajukan secara tertulis dan tidak melebihi tenggang waktu 14 hari sejak diberitahukannya putusan pengadilan secara syah.

Menurut Martiman Projohamijojo (1993; 148) terdapat beberapa putusan yang bersifat putusan akhir (tidak dalam arti *eindvonis*) yang tidak dapat dimohonkan pemeriksaan banding oleh PT TUN yaitu : penetapan dismissal (Pasal 62 (1)), Putusan Perlawanan (Pasal 62 (6)), Putusan Penundaan Pelaksanaan Putusan (Pasal 67), Putusan Perlawanan Pihak ketiga terhadap eksekusi Putusan (Pasal 118 (1)). Selain itu Putusan Hakim yang dijatuhkan berdasarkan Pasal 63 UU PTUN (putusan dalam tahap Pemeriksaan Persiapan) juga tidak dapat digunakan upaya hukum, akan tetapi dapat diajukan gugatan baru. Putusan Pengadilan yang bukan merupakan putusan akhir hanya dapat dimohonkan pemeriksaan banding bersama-sama dengan putusan akhir (Pasal 124 UU PTUN).

Tahapan/prosedur permohonan banding di PTUN adalah sebagai berikut :

- 1) Permohonan diajukan secara tertulis kepada PTUN yang memeriksa dan memutus pada tingkat pertama oleh pihak yang tidak puas terhadap putusan;
- 2) Permohonan tidak boleh melebihi waktu 14 hari (menurut perhitungan kalender) setelah putusan tersebut diberitahukan secara syah;
- 3) Pemohon banding membayar uang muka biaya (panjer) perkara;
- 4) Panitera mencatat permohonan banding dalam daftar perkara;
- 5) Panitera memberitahukan permohonan banding kepada terbanding;

- 6) Maksimal 30 (tiga puluh hari) setelah permohonan banding dicatat, Panitera memberitahukan kepada para pihak bahwa mereka dapat melihat berkas perkara di PTUN dalam waktu 30 hari setelah pemberitahuan;
- 7) Para pihak dapat (tidak harus) menyerahkan memori dan/atau kontra memori banding, surat keterangan dan bukti kepada Panitera dengan ketentuan salinan surat-surat tersebut diberikan kepada pihak lainnya melalui Panitera;
- 8) Salinan Putusan, Berita Acara dan surat-surat lainnya harus dikirim kepada Panitera PT TUN selambat-lambatnya 60 hari setelah pernyataan permohonan banding.  
Ketentuan pemeriksaan Banding di PT TUN adalah sebagai berikut :
  - 1) Pemeriksaan di PT TUN dilakukan oleh sekurang-kurangnya 3 orang hakim dan berbentuk majelis;
  - 2) Cara pemeriksaan banding dilakukan atas dasar surat-surat, yakni berkas perkara yang bersangkutan akan tetapi Pengadilan Tinggi tetap berwenang mendengarkan sendiri para pihak dan para saksi;
  - 3) Apabila Hakim PT TUN menganggap bahwa pemeriksaan di PTUN kurang lengkap, maka Hakim PT TUN berwenang :
    - a) Mengadakan sidang sendiri sebagai pemeriksaan tambahan, atau
    - b) Memerintahkan PTUN yang bersangkutan untuk melaksanakan pemeriksaan tambahan (dua pilihan ini sifatnya alternative);
  - 4) Terhadap Putusan PTUN yang menyatakan tidak berwenang memeriksa perkara, sedang PT TUN berpendapat lain, maka PT TUN dapat :
    - a) Memeriksa dan memutus sendiri perkara tersebut, atau
    - b) Memerintahkan PTUN yang bersangkutan memeriksanya.
  - 5) Putusan PTUN terhadap permohonan banding dapat berupa :
    - a) menguatkan putusan hakim tingkat pertama (PTUN), dengan cara: memperbaiki putusan hakim tingkat pertama atau mengambil atau mengoper seluruh pertimbangannya, atau
    - b) Membatalkan seluruhnya/sebagian dari putusan Hakim tingkat pertama dengan mengadili sendiri (seakan-akan sebagai hakim tingkat pertama).
  - 6) Dalam waktu 30 hari Panitera PT TUN mengirimkan salinan Putusan PT TUN, surat pemeriksaan dan surat lain kepada PTUN yang bersangkutan.

Sebelum pemeriksaan permohonan banding diputus oleh PT TUN, maka permohonan tersebut dapat dicabut oleh pemohon dan setelah pencabutan tersebut tidak dapat diajukan lagi permohonan banding meskipun waktunya belum lampau. Dalam hal salah satu pihak telah menerima baik putusan PTUN ia tidak dapat mencabut kembali pernyataan tersebut meskipun jangka waktu untuk pengajuan permohonan banding belum terlewati.

### 3) Pemeriksaan Tingkat Kasasi

Secara bahasa Kasasi berasal dari kata *casser*, yang berarti memecahkan atau membatalkan. Menurut sejarahnya lembaga ini berasal dari tradisi hukum eropa kontinental yang memperoleh pengaruh dari Prancis. Kewenangan mengadili pada tingkat kasasi ini berada pada pengadilan Negara tertinggi (Mahkamah Agung, *Supreme Court*, dll). Pada masa lalu hal yang menjadi dasar pembatalan bagi pengadilan kasasi adalah pelanggaran yang dilakukan terhadap "undang-undang". Kemudian berkembang menjadi pelanggaran terhadap hukum (tertulis seperti UU, maupun tidak tertulis). Mahkamah Agung bukanlah pengadilan tingkat ketiga setelah pengadilan banding sehingga pemeriksaan Mahkamah Agung bukanlah pemeriksaan sebagaimana peradilan tingkat pertama dan tingkat banding (*judex facti*). Mahkamah Agung sebagai pengadilan tingkat kasasi adalah pengadilan *judex juris*, yang hanya melakukan penilaian terhadap penerapan hukumnya saja, bukan fakta-faktanya.

Permohonan kasasi dapat diajukan dengan syarat : 1). Pemohon telah mengajukan upaya hukum banding terhadap perkaranya, kecuali ditentukan lain oleh UU, misalnya Permohonan Banding atas Putusan PT TUN sebagai peradilan tingkat pertama sebagaimana ketentuan Pasal 51 Ayat (3) dan (4) Jo. Pasal 48 UU PTUN, 2). Permohonan Kasasi hanya dapat diajukan satu kali.

Ketentuan mengenai Kasasi diatur tersendiri dalam UU Mahkamah Agung, yaitu UU No.14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No.5 Tahun 2004. dalam UU MA disebutkan bahwa MA dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan, karena : 1). Suatu pengadilan tidak berwenang atau melampaui batas wewenangnya, 2). Pengadilan salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku, 3). Pengadilan lalai memenuhi syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan (Pasal 51 UU MA).

Adapun prosedur pengajuan kasasi ke MA adalah sebagai berikut :

- 1) Permohonan diajukan secara tertulis melalui Panitera PTUN yang memeriksa dan memutus pada tingkat pertama oleh para pihak;
- 2) Permohonan tidak boleh melebihi waktu 14 hari (menurut perhitungan kalender) setelah putusan atau penetapan pengadilan tersebut diberitahukan secara syah;
- 3) Pemohon membayar panjer biaya perkara;
- 4) Setelah pembayaran panjer tersebut, Panitera berkewajiban: mencatat permohonan kasasi dalam buku daftar dan pada hari itu juga membuat akta permohonan kasasi yang dilampirkan pada berkas perkara;
- 5) Maksimal 7 hari setelah permohonan kasasi terdaftar, Panitera memberitahukan secara tertulis permohonan tersebut pada termohon kasasi (pihak lawan).
- 6) Maksimal 14 hari setelah permohonan, pemohon wajib menyampaikan memori kasasi yang memuat alasan-alasannya;
- 7) Panitera memberikan tanda terima atas penerimaan memori kasasi tersebut dan maksimal 30 hari sesudahnya menyampaikan salinannya kepada pihak lawan;
- 8) Pihak lawan berhak menyampaikan kontra memori kasasi kepada Panitera selambat-lambatnya 14 hari setelah salinan memori kasasi diterima;
- 9) Panitera mengirimkan seluruh berkas perkara (permohonan kasasi, memori dan/atau kontra memori kasasi dan berkas yang lain) kepada MA dalam waktu 30 hari.
- 10) Panitera Mahkamah Agung berkewajiban mencatat permohonan kasasi dalam register perkara dengan membubuhkan nomor urut dan tanggal penerimaannya, membuat catatan singkat tentang isinya dan melaporkan semua itu kepada MA.

Dalam pemeriksaan tingkat kasasi, terdapat ketentuan sebagai berikut :

#### 4) Peninjauan Kembali

Disamping upaya hukum biasa sebagaimana telah diuraikan diatas, terdapat pula lembaga Peninjauan Kembali (*herzeining*) sebagai upaya hukum luar biasa. Nomenklatur "Peninjauan Kembali" atas putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap pertama kali mulai dipakai dalam Pasal 15 UU No.19 Tahun 1964. Pada prinsipnya, peninjauan kembali merupakan upaya hukum istimewa yang pada prinsipnya baru digunakan setelah alat bukti lainnya tidak berhasil. Prinsip yang harus dipegang dalam

pengajuan PK adalah apabila terdapat *nova/novum*, yaitu terdapatnya fakta-fakta atau keadaan baru yang pada saat persidangan dulu dilaksanakan belum diketahui atau tidak memperoleh perhatian.

Menurut Philipus M. Hadjon (1997; 370), dalam Peninjauan Kembali terdapat beberapa prinsip, diantaranya yaitu:

- a. Hanya dapat diajukan satu kali saja;
- b. Tidak menangguhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan pengadilan;
- c. Dapat dicabut selama belum diputus, dan bila itu hal terjadi tidak dapat diajukan lagi;
- d. Diputus oleh Mahkamah Agung pada tingkat pertama dan terakhir.

Dalam pada itu, ketentuan mengenai Peninjauan Kembali dalam Hukum Acara PTUN diatur dalam Pasal 132 UU PTUN. Berkaitan mengenai acara pemeriksaan PK dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 1985 (UU MA). Berdasarkan Pasal 67 UU MA, permohonan PK hanya dapat diajukan jika terdapat alasan-alasan sebagai berikut:

- a. apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c. apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;
- d. apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
- e. apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f. apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Mengenai tenggang waktu PK adalah 180 (seratus delapan puluh hari), yang dihitung sejak (lihat Pasal 69 jo Pasal 67MA UU):

- o yang disebut dalam huruf a (sebagaimana diatur dalam Pasal 67 UU MA), sejak diketahui kebohongan atau tipu muslihat atau sejak putusan Hakim pidana memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak yang bersengketa;
- o yang disebut dalam huruf b, sejak ditemukan surat-surat bukti yang hari serta tanggal ditemukannya harus dinyatakan dibawah sumpah dan disahkan oleh pejabat yang berwenang;

- o yang disebut pada huruf c,d,f, sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak yang bersengketa;
- o yang disebut dalam huruf e, sejak putusan yang terakhir bertentangan itu memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada para pihak.

Adapun prosedur pengajuan permohonan PK dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Permohonan Peninjauan Kembali harus diajukan oleh pihak yang berperkara, atau (para) ahli warisnya, jika pemohon wafat atau kuasa hukumnya yang telah dikuasakan untuk itu;
- 2) Permohonan tersebut diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tingkat I (pertama) yang memeriksa Sengketa TUN tersebut. Apabila pemohon tidak dapat menulis, maka pemohon menyampaikannya secara lisan dihadapan Ketua Pengadilan atau dihadapan Hakim yang ditunjuk untuk itu, untuk selanjutnya dibuatkanlah catatan untuk itu;
- 3) Pemohon membayar biaya perkara;
- 4) Setelah pengadilan menerima berkas permohonan PK, maka Panitera dalam waktu selambat-lambatnya 14 hari wajib menyampaikan salinan berkas permohonan tersebut kepada pihak lawan;
- 5) Setelah salinan berkas diterima, maka pihak termohon/lawan diberikan waktu maksimal 30 hari untuk menyampaikan jawaban melalui Pengadilan Tingkat Pertama;
- 6) Setelah berkas lengkap, maka selambat-lambatnya 30 hari sejak berkas jawaban lama, berkas harus dikirim ke Mahkamah Agung;
- 7) Apabila Majelis Hakim PK menganggap perlu melengkapi data, maka Mahkamah Agung berwenang untuk memerintahkan Pengadilan Tingkat Pertama maupun Tingkat Banding untuk melakukan pemeriksaan tambahan;
- 8) Putusan Hakim Kasasi dapat berupa :
  - a. Mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali, membatalkan putusan yang dimohon, kemudian memeriksa dan memutus sendiri perkara tersebut;
  - b. Menolak Permohonan PK, dalam hal substansi permohonan tidak beralasan.
- 9) Salinan Putusan Majelis Hakim PK tersebut dikirim kepada Pengadilan Tingkat Pertama yang memeriksa sengketa tersebut, Pengadilan Tingkat Pertama wajib menyampaikan putusan tersebut pada pihak pemohon dan memberitahukan putusan tersebut pada pihak lawan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 30 hari;

10) Putusan Majelis Hakim PK merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir, sehingga oleh karenanya tidak upaya hukum lain sesudah itu.

### C. Penutup

Pada bab terakhir ini mahasiswa ditugaskan untuk membuat bagan alur pengajuan upaya hukum baik verzet, Banding, Kasasi, maupun Peninjauan Kembali.

## DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, Rozali, 1996, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Mangkudilaga, Benyamin, 1988, *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung: Angkasa.

Indroharto, 1999, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Indroharto, 2003, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Porbopranoto, Koentjoro, 1985, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni.

Hadjon P.M., 1992, *Pengantar Hukum Administrasi*,

Ridwan HR, 2000, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press Yogyakarta.

Marbun SF, 1997, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty

Soetami A, Siti, 2005, *Hukum Acara PTUN*, Bandung: Refika Aditama

Basjah, Sjahran, 1984, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia (Disertasi) UNPAD*, Bandung.

Wicipto Setiadi, 1997, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Suatu Perbandingan)*, Jakarta: Rajawali Press

Tjandra, W. Riawan, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma jaya.

Harahap, Zairin, 1997, *Hukum Acara Peradilan tata Usaha Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan dan Ujung Pandang.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang Undang Nomor : 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Buku Ajar Hukum Acara PTUN, Martitah, Hery Abduh S