

# **TEORI DAN PRAKTIK**

**Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**



**Dr. H. Abdullah Gofar, SH.,MH**

**Lektor Kepala pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**

# **TEORI DAN PRAKTIK**

**Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**

**UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM**

**Januari 2014**

**TEORI DAN PRAKTIK HUKUM ACARA PERADILAN  
TATA USAHA NEGARA**

**Dr. H. Abdullah Gofar, SH.,MH**

Setting dan Desain Cover  
**Dian Triyani**

Penerbit  
**TUNGGAL MANDIRI**  
Anggota IKAPI JTI No. 120  
Jln. Taman Kebun Raya A-1 No. 9  
Pakis – Malang 65154  
Tlp./Faks (0341) 795261  
e-mail: [tunggalmandiri.cv@gmail.com](mailto:tunggalmandiri.cv@gmail.com)

Cetakan 1, Februari 2014  
Jumlah: x + 348 hlm.  
Ukuran: 15,5 x 23 cm

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
**ISBN: 978-602-8878-...-..**

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang.  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian  
atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit.

## Kata Pengantar

**P**engalaman mengajar mata kuliah hukum acara peradilan tata usaha sejak dimasukkan dalam kurikulum Fakultas Hukum, adalah mempersiapkan bahan ajar dan metode pengajaran yang sebaik-baiknya untuk disajikan kepada mahasiswa sebagai peserta didik. Pendirian peradilan tata usaha negara dan perkembangan peraturan perundang-undangan, mulai dari amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahan untuk kedua kalinya Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, menuntut perbaikan dan penyempurnaan materi ajar yang disajikan. Selain itu perkembangan teori dan pemikiran yang sangat cepat di bidang kenegaraan dan tata usaha negara, menuntut bidang hukum materiil ketatausahaan negara juga mengalami perubahan. Begitu juga terhadap hukum acara perlu adanya penyesuaian, sehingga praktik pelaksanaan di peradilan tata usaha negara dapat menjawab persoalan sengketa di bidang tata usaha negara.

Tulisan yang disajikan di dalam buku ini, adalah bahan dasar untuk memperkenalkan hukum acara peradilan tata usaha negara kepada mahasiswa, sehingga mahasiswa dapat memahami teori dan praktik acara peradilan tata usaha negara. Penyiapan dan pengenalan dasar-dasar dan tatacara praktik hukum di peradilan tata usaha negara kepada mahasiswa, di pandang sangat penting sebagai persiapan untuk menjadi praktisi maupun sebagai ahli hukum lainnya.

Penulis berusaha untuk menyampaikan penyajian secara berurutan dan sistematis tatacara beracara di peradilan tata usaha negara. Namun sangat disadari masih banyak terdapat kekurangan, baik dari substansi tulisan maupun sistematika penulisannya. Oleh karena itu penulis sangat mengharapkan masukan dan saran terhadap buku ini, guna penyempurnaannya ke depan. Demikianlah penulis sampaikan dan atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Palembang, 9 Januari 2014

Penulis

**Dr.H.Abdullah Gofar, SH.,MH**



# Daftar Isi

Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vii
<b>Bab 1</b>	
<b>Pendahuluan.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Pemikiran .....	1
B. Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dan Dinamika Perubahan .....	3
<b>Bab 2</b>	
<b>Tugas dan Lingkup Kekuasaan Peradilan Tata Usaha Negara .....</b>	<b>9</b>
A. Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara .....	9
B. Kompetensi Relatif Peradilan Tata Usaha Negara .....	20
<b>Bab 3</b>	
<b>Keputusan Tata Usaha Negara .....</b>	<b>23</b>
A. Pengertian .....	23
B. Keputusan TUN yang Dikecualikan .....	40
C. Perluasan Keputusan TUN .....	67
<b>Bab 4</b>	
<b>Para Pihak Berperkara.....</b>	<b>71</b>
A. Penggugat .....	71
B. Tergugat .....	78
<b>Bab 5</b>	
<b>Ikut Serta (Masuknya) Pihak Ketiga dalam Perkara TUN .....</b>	<b>91</b>
<b>Bab 6</b>	
<b>Bantuan Hukum dalam Perkara TUN .....</b>	<b>99</b>
<b>Bab 7</b>	
<b>Dasar Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara .....</b>	<b>105</b>
A. Keputusan Tata Usaha Negara yang Digugat Bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku .....	105

B. Keputusan Tata Usaha Negara yang Digugat Bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik .....	107
---	-----

## **Bab 8**

<b>Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara .....</b>	<b>127</b>
A. Upaya Administratif .....	127
B. Gugatan .....	137
C. Perdamaian .....	149

## **Bab 9**

<b>Pemeriksaan Sidang Tingkat Pertama .....</b>	<b>151</b>
A. Pemanggilan Para Pihak .....	151
B. Ketidakhadiran Para Pihak .....	153
C. Tahap-Tahap Pemeriksaan .....	159

## **Bab 10**

<b>Pemeriksaan Perkara dengan Acara Biasa .....</b>	<b>169</b>
A. Pengajuan Gugatan .....	169
B. Penelitian Administratif .....	172
C. Rapat Permusyawaratan .....	173
D. Pemeriksaan Persiapan .....	181

## **Bab 11**

<b>Pemeriksaan Perkara dengan Acara Singkat .....</b>	<b>187</b>
---	------------

## **Bab 12**

<b>Pemeriksaan Perkara dengan Acara Cepat .....</b>	<b>193</b>
A. Pengajuan Gugatan .....	193
B. Penelitian Administratif .....	195
C. Rapat Permusyawaratan .....	195

## **Bab 13**

<b>Hukum Pembuktian di Peradilan Tata Usaha Negara .....</b>	<b>199</b>
A. Ajaran Hukum Pembuktian .....	200
B. Alat Bukti .....	206

## **Bab 14**

<b>Putusan .....</b>	<b>217</b>
A. Jenis Putusan .....	217



B. Materi/Isi Putusan .....	224
C. Sistematika Putusan .....	225
D. Kekuatan Hukum Dari Putusan .....	231
 <b>Bab 15</b>	
<b>Upaya Hukum</b> .....	235
A. Perlawanan Terhadap Penetapan Dismissal .....	236
B. Banding .....	236
C. Kasasi .....	241
D. Peninjauan Kembali .....	251
E. Kasasi demi Kepentingan Hukum .....	262
 <b>Bab 16</b>	
<b>Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara</b> .....	265
 <b>Bab 17</b>	
<b>Eksekusi Putusan Pengadilan</b> .....	271
A. Putusan yang Dapat Dieksekusi .....	271
B. Cara Eksekusi Putusan .....	272
C. Ganti Rugi .....	277
D. Rehabilitasi.....	283
E. Pengawasan Eksekusi Putusan .....	288
 Daftar Pustaka .....	 289
 Lampiran-Lampiran .....	 295
A. Surat Edaran Nomor 2 Tahun 1991 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara .....	295
B. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Tanggal 24 Maret 1992 Nomor 051/TD.TUN/HI/1992, Perihal: Juklak yang Dirumuskan dalam Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan TUN II Tahun 1991 .	304
C. Surat Ketua Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Tanggal 24 Maret 1992 Nomor 052/ TD.TUNIII/1992, Perihal: Juklak yang Dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara III Tahun 1991 .....	307

D. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 222/TD.TUN/X/1993, Perihal: Juklak yang Dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II Tahun 1992 .....	312
E. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 223/TD.TUN/X11993, Perihal: Juklak yang Dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II Tahun 1992 .....	315
F. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 224/TD.TUN/X11993, Perihal: Juklak yang Dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II Tahun 1992 .....	319
G. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Tanggal 4 April 1993 Nomor 62/ TD.TUN/IV/2003, Perihal: Check-List bagi Pemeriksa Perkara di PTUN.....	328
I. Surat Mahkamah Agung Ri Tanggal 7 September 2010, Nomor 11/ Bua.6/Hs/Sp/Ix/2010 Tentang Penegasan Tidak Berlakunya Sema Nomor 6 Tahun 2005 dan Nomor 07 Tahun 2005 Tentang Penjelasan Tentang Ketentuan Pasal 45 A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung .....	337
Curriculum Vitae .....	339

# BAB 1

## Pendahuluan

### A. LATAR BELAKANG PEMIKIRAN

Perubahan penting di dalam sistem hukum dan peradilan di Indonesia pada dasawarsa 80-an, adalah pendirian peradilan tata usaha negara (PTUN dan PT.TUN). Perlindungan hukum dan supremasi hukum (sebagai sasaran yang ingin dicapai pengadilan tersebut), merupakan langkah strategis yang dilakukan rezim pemerintahan Orde Baru, lebih dominan dengan pandangan rezim yang otoriter. Peradilan Tata Usaha Negara yang didirikan sejak tahun 1991, telah melahirkan putusan yang berarti terhadap di dalam sengketa tata usaha negara. Selanjutnya perhatian dan pengkajian secara akademis terhadap pengadilan tata usaha negara, baik hukum materiil dan hukum acara belum begitu tinggi. Padahal pemikiran dan kajian dari sudut pandang politik lebih mendominasi, tidak diimbangi dengan kajian tentang potret Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memberikan keadilan pada masyarakat melalui putusannya.

Penerbitan buku ini sebagai pergulatan pemikiran untuk menyajikan tentang munculnya sengketa tata usaha negara, proses penyelesaiannya baik melalui tahapan di luar peradilan tata usaha negara, maupun tahapan dan proses berperkara di peradilan tata usaha negara.<sup>2</sup> Selanjutnya perlu dikaji terhadap kinerja peradilan tata usaha neg-

- 1 Sebagai contoh putusan PTUN yang sangat strategis dan berarti adalah perkara *Tempo* dan Perkara *IPTN* (dikenal dengan perkara Dana Reboisasi) yang cukup mendapat perhatian internasional. Adriaan W.Bedner, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Edisi Pertama, Jakarta: HuMa, 2010, hlm 1-3.
- 2 R. Sugiyatno Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm 3-6.

ara di dalam memutuskan perkara tata usaha negara, baik dari sudut pandang hukum, maupun dari aspek sosial masyarakat. Hal tersebut penting untuk mengetahui, bagaimana peran Hakim dalam proses mengadili perkara tata usaha negara yang lebih mengutamakan kebenaran materiil.

Secara teoretik dalam memahami peradilan tata usaha negara, *per tama*, dilihat dari perpektif hukum, yaitu prinsip yang mendasari hukum dan peradilan di Indonesia, pada dasarnya sama dengan prinsip-prinsip di negara-negara dengan sistem *civil law*, yang diwariskan dari masa penjajahan. <sup>3</sup>Menurut Adriaan W. Bedneer, terdapat satu perbedaan penting dan mendasar antara Indonesia dengan hampir semua negara Barat yang menerapkan peradilan tata usaha negara, adalah terletak pada kurangnya informasi tentang yurisprudensi sebagai hasil dan roh pelaksanaan peradilan tata usaha negara. *Kedua*, dari perspektif internal bahwa keberadaan peradilan tata usaha negara dan peraturan pelaksanaannya berguna untuk menilai kekuasaan, kompetensi, prosedur atau hukum acara maupun materiil, seperti bidang hukum kepegawaian (pegawai negeri), hukum agraria (pertanahan) maupun hukum konstitusi (hukum tata negara). Oleh karenanya terpenting adalah melihat peran sentral Hakim dalam membuat putusan dengan melakukan penafsiran dan penemuan hukum. Hal demikian penting untuk dikaji dari aspek sosiologi hukum dan administrasi pembangunan. *Ketiga*, faktor eksternal mencakup pihak yang bersengketa, intervensi, eksekusi, tidak bersedianya pihak untuk hadir dalam sidang perkara, serta keterkaitan putusan pengadilan tata usaha negara dengan peradilan umum (pengadilan negeri), merupakan hal yang patut dicermati terhadap keberadaan peradilan tata usaha negara.

3 Daniel S.Lev, *Colonial Law and the Genesis of the Indonesian State*, sebagaimana dikutip dari Adriaan W.Bedner, *Peradilan Tata Usaha Negara...Loc.cit.*

## **B. PERADILAN TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA DAN DINAMIKA PERUBAHAN**

Sebagai konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945 sudah diadakan perubahan atau amendemen, <sup>4</sup> Pasal 24 UUD 1945 menentukan bidang kehakiman sebagai berikut:

1. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
2. 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.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 UUD 1945 tersebut dapat dipahami bahwa di Indonesia terdapat adanya 4 (empat) lingkungan peradilan, yaitu Lingkungan Peradilan Umum, Lingkungan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, dan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebelum diadakan perubahan atau amendemen terhadap Pasal 24 UUD 1945, adanya 4 (empat) lingkungan peradilan tersebut sudah ditegaskan di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Selanjutnya Pasal 12 menegaskan bahwa susunan, kekuasaan, serta acara dan badan peradilan di masing-masing lingkungan peradilan tersebut diatur dengan undang-undang tersendiri.

Berdasarkan rumusan Pasal 12 Undang-Undang 14 Tahun 1970 tersebut, untuk badan peradilan yang ada di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991, Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan mulai

4 Perubahan Ketiga UUD 1945.

diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 14 Januari 1991.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut telah diadakan perubahan. Pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagai produk zaman Orde Baru sudah dinyatakan tidak berlaku lagi dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 sekarang terdapat dalam Pasal 18, Pasal 25 ayat (1), dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, di samping memuat ketentuan mengenai susunan dan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, juga memuat ketentuan mengenai hukum acara dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Mengenai susunan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, di dalam Pasal 8 dinyatakan bahwa pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari:

1. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan Pengadilan Tingkat Pertama.
2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) merupakan Pengadilan Tingkat Banding.

Pasal 9A ayat (1) menentukan bahwa di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang. Di dalam Penjelasan Pasal 9A ayat (1) disebutkan bahwa pengadilan khusus tersebut merupakan diferensiasi atau spesialisasi di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, misalnya pengadilan pajak yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.

Sedangkan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut.

- a. Pasal 50 menentukan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama.
- b. Pasal 51 menentukan:
  - (1) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.
  - (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya.
  - (3) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.
  - (4) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi

Dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut, komposisi Hakim adalah sebagai berikut.

1. Merupakan Majelis Hakim, jika mempergunakan Acara Pembinaan Biasa<sup>5</sup> atau Acara Pemeriksaan Singkat<sup>6</sup>.
2. Merupakan Hakim Tunggal, jika mempergunakan Acara Pemeriksaan Cepat<sup>7</sup>.

Dalam hal pengadilan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu yang memerlukan keahlian

5 Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

6 Lihat butir VII.1.b pada Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 224/Td.TUN/XJ 1993.

7 Pasal 99 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

khusus, dapat diangkat seorang sebagai hakim *ad hoc*<sup>8</sup>. Tata cara pengangkatan sebagai hakim ad hoc diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sampai saat sekarang peraturan perundang-undangan tersebut belum dikeluarkan.

Mengenai acara dan Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara atau mengenai hukum acara Tata Usaha Negara yang diberlakukan pada pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, memang diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tetapi untuk mengetahui Hukum Acara Tata Usaha Negara tersebut, tidak cukup dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 saja, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, hanya merupakan salah satu sumber hukum formil dan hukum acara Tata Usaha Negara yang berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan sumber hukum formil yang lain dan Hukum Acara Tata Usaha Negara adalah kebiasaan, yurisprudensi, dan pendapat ahli hukum atau sarjana hukum<sup>9</sup>.

Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 telah dikeluarkan:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara;
2. Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 1129/KKM.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Atas dasar ketentuan yang terdapat dalam Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Jo. Undang-Undang Nomor 3

8 Pasal 135 ayat (1) Jo. ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

9 E. Utrecht/Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Cetakan ke-IX, (Jakarta: Penerbit Ichtiar Baru, 1990), hlm. 37.



Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung telah mengeluarkan beberapa petunjuk, yaitu sebagai berikut:

- a. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- b. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 24 Maret 1992 Nomor 051/Td.TUN/III/1992, Perihal: Juklak yang dirumuskan dalam peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara II Tahun 1991.
- c. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 24 Maret 1992 Nomor 052/Td.TUN/III/1992, Perihal: Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara III Tahun 1991.
- d. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 222/Td.TUN/X/1993, Perihal: Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II Tahun 1993.
- e. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 223/Td.TUN/X/1993, Perihal: Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Pemantapan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II Tahun 1993.
- f. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 224/Td.TUN/X/ 1993, Perihal: Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Pemantapan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II Tahun 1993.
- g. Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 4 April 2003 Nomor 62/Td.TUN/IV/2003, Perihal *Check-List* bagi Pemeriksaan Perkara di PTUN.

- h. Surat Mahkamah Agung RI tanggal 7 September 2010 Nomor 11/Bua.6/Hs/SP/IX/2010, perihal: Surat Edaran Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penegasan Tidak berlakunya SEMA Nomor 6 Tahun 2005 dan Nomor 07 Tahun 2005 tentang Penjelasan tentang Ketentuan Pasal 45 A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

Petunjuk tersebut perlu sekali diketahui, karena ternyata dari petunjuk yang dimaksud terdapat pula ketentuan-ketentuan yang mengatur lebih lanjut mengenai ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, misalnya ketentuan tentang tenggang waktu mengajukan gugatan, upaya administratif, dan perdamaian.

## **BAB 2**

# **Tugas dan Lingkup Kekuasaan Peradilan Tata Usaha Negara**

### **A. KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Kekuasaan absolut dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Adapun yang dimaksud dengan “Sengketa Tata Usaha Negara” menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) 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”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari beberapa unsur, yaitu:

1. Sengketa yang timbul di bidang Tata Usaha Negara;
2. Sengketa tersebut antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

3. Sengketa yang dimaksud sebagai akibat dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.

**Ad.1: Unsur Sengketa Yang Timbul di Bidang Tata Usaha Negara;**

Penjelasan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa istilah “sengketa” yang dimaksudkan dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Dengan demikian, yang dimaksud dengan “sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara” adalah perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara.

Mengenai apa yang dimaksud dengan “Tata Usaha Negara”, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menentukan, bahwa:

“Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di Pusat maupun di Daerah.

Sedangkan yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 1 tersebut, oleh penjelasan Pasal 1 angka 1 disebutkan sebagai kegiatan yang bersifat eksekutif. Jika berbicara tentang kegiatan yang bersifat eksekutif, maka sangat berhubungan dengan teori Trias Politika dan Montesquieu. Dalam teori Trias Politika, kekuasaan negara dibagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu:

- a. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan;
- b. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kekuasaan legislatif;
- c. Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk mengadili terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kekuasaan legislatif

Ditinjau dari teori Trias Politika, dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan “kegiatan yang bersifat eksekutif” adalah kegiatan yang bersifat pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Adapun yang menjadi pertanyaan Apakah Bidang Tata Usaha Negara hanya melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan kegiatan yang bersifat pelaksanaan peraturan perundang-undangan saja?

Di dalam praktik, Tata Usaha Negara tidak hanya melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan kegiatan yang bersifat pelaksanaan peraturan perundang-undangan, tetapi juga melaksanakan fungsi untuk menyelesaikan urusan pemerintahan yang penting dan mendesak yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, misalnya dalam menghadapi terjadinya bencana nasional (banjir, gempa, dan sebagainya). Pelaksanaan fungsi yang terakhir tersebut sangat berkaitan dengan adanya kebebasan bertindak ( *Freies Er messen, discretionary power* atau *pouvoir discretionare* ) yang menjadi wewenang dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Philipus M. Hadjon dkk.<sup>10</sup> mengemukakan, “penjelasan atas Pasal 1 angka 1 menyatakan yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Tampaknya istilah eksekutif begitu populer kita gunakan tanpa menyadari kontradiksi yang terdapat dalam pengertian itu sendiri. Pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang, tetapi atas dasar *Freies Ermessen* dapat melakukan perbuatan-perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas oleh undang-undang.

Sehubungan dengan hal tersebut, Indroharto memberi arti “urusan pemerintahan” pada rumusan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986,<sup>11</sup> (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) adalah:

“Semua kegiatan penguasa dalam negara yang tidak merupakan kegiatan atau aktivitas pembuatan peraturan

10 Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ke-IV, (Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada University Press, 1995), hlm. 138.

11 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Cetakan ke-IV, (Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 78.

perundang-undangan (legislatif) dan bukan pula kegiatan atau aktivitas mengadili (yudikatif) yang dilakukan oleh badan pengadilan yang bebas”.

Arti yang diberikan pada “ *unsur pemerintahan* ” oleh Indroharto tersebut sama dengan arti yang diberikan oleh Philipus M. Hadjon,<sup>12</sup> ketika mengemukakan apa sebenarnya kandungan dari “ *fungsi pemerintahan* ” tersebut. Fungsi dari pemerintahan tersebut dapat ditentukan sedikit banyak dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan.

**Ad.2: Sengketa Antara Orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ;**

Sengketa Tata Usaha Negara harus berwujud sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan demikian tidak mungkin sampai terjadi sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) antara:

- a. Orang atau badan hukum perdata dengan orang atau badan hukum perdata, atau
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Mengenai apa yang dimaksud dengan “Orang”, “Badan Hukum Perdata” dan “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”, secara terperinci dijelaskan pada Bab 3 tentang Keputusan Tata Usaha Negara.

12 Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi* ... *Op.Cit* , hlm. 6.

### **Ad.3: Sengketa Dimaksud Sebagai Akibat Dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.**

Sengketa Tata Usaha Negara selalu sebagai akibat dan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Antara sengketa Tata Usaha Negara dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara selalu harus ada hubungan sebab akibat. Tanpa dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, tidak mungkin sampai terjadi adanya sengketa Tata Usaha Negara. Mengenai apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara, dijelaskan pada Bab 3 Tentang Keputusan Tata Usaha Negara.

Memperhatikan maksud dari Sengketa Tata Usaha Negara seperti tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sengketa Tata Usaha Negara tersebut adalah sengketa yang timbul di bidang hukum publik, sehingga mempunyai beberapa konsekuensi sebagai berikut.

- a. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara sifat atau berlakunya adalah *erga omnes*, artinya berlaku kepada siapa saja. Berbeda dengan putusan Peradilan Umum mengenai perkara perdata, hanya berlaku untuk para pihak yang berperkara saja.<sup>13</sup>
- b. Dimungkinkan adanya putusan *ultra petita* pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga dimungkinkan pula adanya *reformatio in peius*.

Dalam pengertian apa yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara. Di dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) disebutkan termasuk “sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Adapun yang menjadi pertanyaan adalah apa yang dimaksud dengan sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-un-

13 Lihat Bab 3 Buku ini berjudul Tentang Keputusan Tata Usaha Negara.

dangan yang berlaku? Sebelum menjawab pertanyaan tersebut perlu diberikan penjelasan sebagai berikut.

Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 menentukan, bahwa:

“Penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan, untuk itu sebagai bagian dan Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa sebelum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1970 diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, pembentuk undang-undang sudah mempunyai kehendak untuk membentuk Pengadilan Kepegawaian sebagai pengadilan khusus di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi, dengan diadakannya perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, ternyata kehendak pembentuk undang-undang tersebut berubah, karena Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 diubah menjadi 3 (tiga) ayat, yang pada ayat (1) nya menentukan:

“Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara”.

Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan “sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku” dalam perumusan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) adalah sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Adapun yang dimaksud dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sudah tentu termasuk pula peraturan pelaksanaan dan kedua undang-undang tersebut, misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.



Berdasarkan berpedoman pada pengertian tentang sengketa Tata Usaha Negara seperti yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), maka apa yang dimaksud dengan sengketa kepegawaian adalah:

“Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang yang menduduki jabatan sebagai Pegawai Negeri dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di Daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian”.

Selanjutnya Soegeng Prijodarminto” mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan sengketa kepegawaian adalah suatu sengketa yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara di Bidang Kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, hak, kewajiban, atau pembinaan Pegawai Negeri Sipil.<sup>14</sup>

Terdapat beberapa hal dan pengertian sengketa kepegawaian yang perlu mendapat perhatian, yaitu sebagai berikut.

- a. Sengketa kepegawaian tidak hanya terjadi di lingkungan Pegawai Negeri Sipil saja, tetapi juga termasuk yang terjadi di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, karena menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia juga termasuk Pegawai Negeri.
- b. Dalam sengketa kepegawaian tidak termasuk perselisihan perburuhan atau perselisihan hubungan industrial, karena perselisihan tersebut adalah sengketa berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

14 Soegeng Prijodarminto, *Sengketa Kepegawaian*, (Jakarta, Jakarta:Penerbit PT. Pradnja Paramita, 1993), hlm. 12-13.

jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

Sebagaimana telah dikemukakan, bahwa menurut Pasal 47, pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Akan tetapi tidak semua sengketa Tata Usaha Negara menjadi tugas dan wewenang dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikannya, karena dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dapat diketahui bahwa pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tidak mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu, dalam hal keputusan yang disengketakan tersebut dikeluarkan:

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

Terhadap keadaan-keadaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 tersebut, Indroharto<sup>15</sup> mengemukakan “kapan keadaan-keadaan tersebut terjadi, pada prinsipnya tergantung pada hasil penafsiran dan apa yang ditentukan dalam masing-masing peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi masing-masing keadaan yang bersangkutan. Selanjutnya Indroharto mengemukakan “dan apabila peraturan perundangannya tidak ada, maka kearifan Hakimlah yang akan menentukannya”.

15 Indroharto, *Usaha Memahami ...Op.cit*, hlm. 228.

***Ad.a: Dalam Waktu Perang, Keadaan Bahaya, Keadaan Bencana Alam Atau Keadaan Luar Biasa.***

Pada saat sekarang yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” dalam perumusan Pasal 49 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 menentukan, bahwa Presiden atau Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dan wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:

- 1) keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- 2) timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apa pun juga;
- 3) hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dan keadaan khusus, ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

Dalam penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 disebutkan bahwa penilaian peristiwa dan tingkatan manakah yang sebaiknya untuk dinyatakan sebagai keadaan bahaya, diserahkan semata-mata kepada Presiden atau Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Dengan demikian, atas dasar Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959, baru ada atau terjadi keadaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, jika Presiden atau Panglima Tertinggi Angkatan Perang telah mengeluarkan Keputusan Presiden tentang Keadaan Bahaya.

Adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 49 huruf a tersebut, maka meskipun Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan path waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan dapat menimbulkan sengketa

Tata Usaha Negara, tetapi atas sengketa Tata Usaha Negara tersebut, pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tidak mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan.

**Ad.b: Dalam Keadaan Mendesak Untuk Kepentingan Umum**

Penjelasan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan “kepentingan umum” dalam perumusan Pasal 49 tersebut adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan penjelasan Pasal 49 tersebut, dapat diketahui bahwa pengertian yang diberikan terhadap kepentingan umum tersebut masih bersifat umum. Bahwa pengertian yang diberikan terhadap kepentingan umum yang dimaksud masih bersifat umum, kiranya dapat dimengerti, karena apa yang dimaksud dengan kepentingan umum selalu berubah-ubah (dinamis) dan sifatnya kompleks.

Menurut Sudikno Mertokusumo,<sup>16</sup> apa yang dimaksud dengan kepentingan umum tersebut adalah kepentingan yang harus didahulukan dan kepentingan-kepentingan lainnya, yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak, dan atau pembangunan di berbagai bidang kehidupan, dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan yang lain. Oleh Kuntjoro Purbopranoto,<sup>17</sup> dikemukakan bahwa dan hasil penelitian Universitas Gajah Mada, konkretisasi dan kepentingan umum dapat diperinci sebagai berikut.

- 1) Memelihara kepentingan umum, yang khusus mengenai kepentingan negara. Contoh: tugas pertahanan dan keamanan.

16 Dikutip dari E.Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002), hlm. 16.

17 Kuncoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan ke-IV (Bandung: Penerbit Alumni, 1985), hlm. 39.

- 2) Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama daripada warga negara yang tidak dapat dipelihara oleh warga negara sendiri. Contoh: persediaan sandang-pangan, perumahan, kesejahteraan, dan lain-lain.
- 3) Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh warga negara sendiri dalam bentuk bantuan negara. Contoh: pendidikan dan pengajaran, kesejahteraan, dan lain-lain.
- 4) Memelihara kepentingan daripada kepentingan perse-orangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan oleh warga negara sendiri dalam bentuk bantuan negara, ada kalanya negara memelihara seluruh kepentingan orang itu. Contoh: pemeliharaan fakir miskin, anak yatim, anak cacat, dan lain-lain.
- 5) Memelihara ketertiban, keamanan dan kemakmuran setempat. Contoh: peraturan lalu lintas, pembangunan, perumahan, dan lain-lain.

Adapun yang dimaksud dengan “sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut memang memberikan wewenang kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara bahwa dalam keadaan mendesak dapat mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara untuk kepentingan umum.

Sebagai contoh adalah Keputusan Presiden tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya atas dasar Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menentukan, bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, Presiden dalam keadaan yang mendesak setelah mendengar Menteri Agraria (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional), Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Kehakiman dan Hak-Hak Asasi Manusia), dan Menteri yang bersangkutan, dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Dengan adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 49 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut, maka meskipun Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara, tetapi sengketa Tata Usaha Negara tersebut tidak menjadi wewenang dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikannya.

## **B. KOMPETENSI RELATIF PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

### **1. Pengadilan Tata Usaha Negara**

Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota (Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan Keputusan Presiden (Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

Sampai saat sekarang di setiap daerah Kota atau Ibukota daerah Kabupaten belum seluruhnya dibentuk Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu untuk mengetahui daerah hukum suatu Pengadilan Tata Usaha Negara harus dilihat pada Keputusan Presiden tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut.

### **2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara**

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dibentuk dengan undang-undang (Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

Pada saat sekarang seluruh daerah provinsi di Indonesia sudah dibentuk Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, kecuali di daerah provinsi yang baru saja dibentuk, misalnya daerah provinsi: Banten, Gorontalo, dan Maluku Utara.

Pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

- (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 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.

Sampai saat sekarang Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 54 ayat (4) tersebut belum ada. Dalam merumuskan Pasal 54 tersebut, pembuat undang-undang terpengaruh Pasal 118 HIR atau Pasal 142 RBg, padahal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, siapa yang menjadi Tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara sudah ditentukan, yaitu selalu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Untuk selanjutnya lihat Bab 4 tentang Para Pihak.





## **BAB 3**

# **Keputusan Tata Usaha Negara**

### **A. PENGERTIAN**

Sebagaimana telah dikemukakan pada Bab 2 bahwa menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 bahwa senyketa Tata Usaha Negara selalu muncul sebagai akibat dan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 adalah sangat penting untuk dipahami, karena dengan memberikan pengertian yang lain tentang apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara, akan mempunyai akibat memberikan pengertian yang salah tentang apa yang dimaksud dengan senyketa Tata Usaha Negara.

Apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) menentukan, bahwa:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Apabila diuraikan apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, maka ditemukan unsur-unsurnya, sebagai berikut:

1. penetapan tertulis;
2. dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. berisi tindakan hukum Tata usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. bersifat konkret, individual, dan final;
5. menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

18

## 1. Penetapan Tertulis

Unsur tersebut menentukan, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) harus merupakan penetapan tertulis.

Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sama dengan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) menyebutkan bahwa “istilah penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya”.

18 Di dalam buku *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku 1 dan Buku 2, Indroharto lebih condong mempergunakan istilah “Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara” daripada mempergunakan istilah “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara” seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, sebab menurut beliau istilah ‘Pejabat’ lebih menunjuk pada orang yang memangku jabatan, Sedangkan organ pemerintahan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan itu sebenarnya bukan orang yang memangku jabatan... *Op.cit.*, hlm 53-54.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 3 tersebut dapat diketahui bahwa menurut pengertian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak ada Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak tertulis atau menurut pengertian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 semua Keputusan Tata Usaha Negara harus dengan bentuk tertulis, kecuali Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 tersebut, bentuknya memang tidak tertulis, tetapi disamakan atau dianggap sama dengan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

Apa sebab Keputusan Tata Usaha Negara harus dengan bentuk tertulis?

Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) menyebutkan, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dengan bentuk tertulis, karena untuk kemudahan bagi pembuktian.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 3 tersebut juga dapat diketahui bahwa bentuk formal suatu penetapan tertulis tidak menjadi syarat mutlak agar suatu penetapan tertulis dapat disebut atau termasuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

Oleh karena bentuk formal dan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak menjadi syarat mutlak agar penetapan tertulis tersebut dapat disebut atau termasuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), maka penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1986 lebih lanjut menyebutkan, bahwa Sebuah memo atau nota akan merupakan suatu keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, apabila sudah jelas:

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
- b. maksud serta mengenai hal apa isi dan memo atau nota itu;
- c. kepada siapa memo atau nota itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Menarik untuk diketahui bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta,<sup>19</sup> pernah memeriksa perkara sengketa Tata Usaha Negara Nomor 04/PTUN-JKT/1991 sebagai akibat dikeluarkannya suatu undangan, artinya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan timbulnya sengketa Tata Usaha Negara tersebut berupa undangan. Sayang sekali ternyata kemudian antara Penggugat dan Tergugat terjadi perdamaian sehingga perkara sengketa Tata Usaha Negara yang dimaksud dicoret sebagai perkara sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, sehingga tidak dapat diketahui putusan akhir dan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut.

## **2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara**

Unsur tersebut menentukan bahwa “penetapan tertulis” harus dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan

19 O.C.Kaligis, *Praktek-Praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Bagian Pertama*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1999), hlm. 6-12.

yang berlaku, mempunyai wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

Ukuran atau kriteria agar suatu badan atau pejabat dapat disebut sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, badan atau pejabat tersebut mempunyai wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Wewenang tersebut yang ada pada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat diperoleh dengan cara atribusi, delegasi, atau mandat.<sup>20</sup>

Apakah yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986)0. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) tersebut?

Penjelasan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” adalah kegiatan yang bersifat eksekutif.

Apakah dengan demikian, sesuai dengan teori Trias Politilka, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara hanya mempunyai tugas untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan saja?<sup>21</sup>

Di dalam kenyataannya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak hanya melaksanakan peraturan perundang-undangan saja, sebab tidak semua urusan pemerintahan tidak atau belum diatur oleh peraturan perundang-undangan atau semua peraturan perundang-undangan yang sudah ada dan berlaku belum menampung semua urusan pemerintahan.

Keadaan yang demikian dapat dimengerti, karena urusan pemerintahan luas ruang lingkupnya dan sifatnya adalah kompleks. Apalagi kalau dicermati bahwa setiap peraturan perundang-undangan tidak

20 Lihat Bab 4 tentang Para Pihak.

21 Lihat misalnya Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Penerbit Gaya Media Utama, 1999), hlm. 53-54. Bandingkan dengan Kuntjoro Purbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Bandung: Penerbit PT. Eresco, 1985), hlm. 23.

akan mungkin dapat memperhitungkan setiap urusan pemerintahan yang akan datang. Oleh karenanya, sangat tepat jika Indroharto, mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan kegiatan yang bersifat eksekutif adalah kegiatan yang bukan kegiatan legislatif atau yudikatif.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), dapat diketahui suatu Badan atau Pejabat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, ukuran atau kriteria yang menentukan adalah Badan atau Pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku mempunyai wewenang melaksanakan urusan pemerintahan.

Indroharto,<sup>23</sup> menegaskan bahwa siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka dia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Apakah yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009)?

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut perlu diperhatikan penjelasan Pasal 1 angka 2 tersebut yang menyebutkan “yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” dalam undang-undang ini ialah ... “dan tidak menyebutkan ‘yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” ialah ... ‘

Sebagai akibatnya apa yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” dalam penjelasan Pasal 1 angka 2, tidak hanya ditunjukkan apa yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebelum diadakan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 saja, tetapi juga ditunjukkan apa yang dimaksud dengan “pera-

22 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang... Op.cit*, hlm. 67-68.

23 *Ibid.*, hlm. 166.

turan perundang-undangan” dalam pasal lain dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Misalnya Pasal 53 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, merupakan salah satu ketentuan yang menjadi kriteria atau ukuran untuk menyatakan tidak sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara jika sampai bertentangan dengan “peraturan perundang-undangan” yang berlaku.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, termasuk Pasal 1 angka 2, adalah terdiri dari:

- a. peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, dan
- b. keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat mengikat umum, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

Untuk mengetahui secara konkret apakah yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” dalam penjelasan Pasal 1 angka 2 tersebut, perlu terlebih dahulu adanya penjelasan sebagai berikut.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat ketentuan yang memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, yaitu Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Mengenai jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan sebagai berikut.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa selain peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, mencakup pula peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yustisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota, Bupati atau Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Dengan demikian, oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengakui keberadaan jenis peraturan perundang-undangan lain, selain dari jenis peraturan perundang-undangan seperti dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Apabila ditinjau dari sudut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka konkretnya yang dimaksud dengan “ *peraturan penundang-undangan* ” dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), di samping Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut:



1. peraturan yang bersifat mengikat secara umum, dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.
2. Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat mengikat secara umum, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

**Ad.1. *Peraturan Yang Bersifat Mengikat Secara Umum* .**

Yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang berupa peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah adalah Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

**Ad. 2. *Keputusan Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara Yang Bersifat Mengikat Secara Umum.***

Adapun yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang berupa Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat mengikat umum, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah adalah:

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Jenis peraturan perundang-undangan lain yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Sebagai catatan dapat dikemukakan bahwa atas dasar Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat diketahui bahwa semua Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Pimpinan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala

Lembaga atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur Keputusan Pimpinan DPR) Kabupaten atau Kota, Keputusan Bupati atau Walikota, Keputusan Kepala Desa atau setingkat, yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berlaku pada tanggal 12 Agustus 2011, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) dapat diketahui bahwa ukuran atau kriteria agar suatu Badan atau Pejabat dapat disebut sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Badan atau Pejabat tersebut mempunyai wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

Sebagai akibat dan adanya ukuran atau kriteria tersebut, maka dapat ditentukan bahwa badan hukum perdata, jabatan, atau kedudukan swasta dapat saja bertindak sebagai atau merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan syarat asal badan hukum perdata, jabatan, atau kedudukan swasta tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku mempunyai wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

Sebagai contoh adalah putusan Mahkamah Agung Nomor 61K/TUN/1999 tanggal 22 November 2001, <sup>24</sup> dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara antara Hj. Hartanti Rahayuningsih (Penggugat) melawan Rektor Universitas Trisakti (Tergugat). Dalam putusan Mahkamah Agung terdapat pertimbangan hukum sebagai berikut:

“Bahwa Yayasan Trisakti merupakan badan hukum perdata yang menyelenggarakan bidang pendidikan in case pendidikan tinggi dengan nama Universitas Trisakti.

24 Varia Peradilan Tahun XIX Nomor 224, Mei 2004, hlm. 50.

Badan Universitas Trisakti merupakan kepanjangan tangan dan pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi, oleh karena itu Statuta Universitas Trisakti dan ketentuan-ketentuan lainnya harus berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1992 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pendidikan Nasional Jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional Jo Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 tentang Pendidikan Tinggi.

Bahwa Rektor Universitas Trisakti adalah pejabat dan masyarakat yang pengangkatannya didasarkan pada putusan atau usulan senat, tetapi perlu adanya persetujuan Menteri yang bersangkutan (pemerintah), dengan demikian Rektor tersebut dalam menerbitkan keputusan-keputusan dikualifikasi sebagai Pejabat Tata usaha Negara oleh karenanya dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.”

Berdasarkan putusan Mahkamah Agung tersebut dapat diketahui bahwa meskipun Yayasan Trisakti adalah badan hukum perdata (swasta), tetapi Yayasan Trisakti tersebut adalah merupakan Badan Tata usaha Negara, demikian pula Rektor Universitas Trisakti meskipun merupakan jabatan atau kedudukan swasta (pada Universitas Trisakti), tetapi Rektor Universitas Trisakti tersebut adalah Pejabat Tata usaha Negara.

Keputusan Mahkamah Agung RI Nomor 61K/TUN/1999 tanggal 22 November 2001 tersebut sejalan dengan putusan Mahkamah Agung RI Nomor 210K/TUN/2001 tanggal 7 Maret 2002 dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara antara Drs. Henki Idris Ishakh, MM (Penggugat) melawan Rektor Universitas Tarumanegara (Tergugat).

Dalam putusan Mahkamah Agung RI Nomor 21K/TUN/2001 tanggal 7 Maret 2002 yang dimaksud disebutkan bahwa Rektor Universitas Perguruan Tinggi Swasta in casu Universitas Tarumanegara adalah termasuk Pejabat Tata Usaha Negara dengan pertimbangan hukum sebagai berikut:

“Bahwa Kedudukan Termohon Kasasi Rektor Universitas Tarumanegara, yang melaksanakan urusan Pemerintahan di bidang Pendidikan (edukasi) Perguruan Tinggi atas dasar rujukan:

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi;
- Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0686/V/1991 tentang Pedoman Pendirian Perguruan Tinggi;
- Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0339/V/1994 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi Swasta, juga merujuk pendapat Indraharto, S.H. dalam Bunga Rampai Buku II, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata* cetakan pertama 1995, hlm. 27 dan *Dalam Usaha memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha* Negaracetakan ketiga 1991, hlm 104.

Hal tersebut juga didukung dengan Yurisprudensi Mahkamah Agung RI tanggal 5 Juli 1998 Nomor 269K/TUN/1996 (Arief Budi-man Zaak), maka dengan alasan pertimbangan tersebut, Mahkamah Agung berpendapat bahwa Rektor Perguruan Tinggi Swasta in casu Universitas Tarumanegara adalah termasuk Pejabat Tata Usaha Negara. *Dengan Demikian Gugatan Penggugat Secara Formil Haruslah Diterima ”.*

Dalam perkembangan ternyata putusan Mahkamah Agung RI Nomor 210K/TUN/ 2001 tanggal 7 Maret 2002, dibatalkan dengan putusan Mahkamah Agung RI Nomor 48PK/TUN/2002 tanggal 11 Juni 2004 dalam putusan pada pemeriksaan permohonan peninjauan kembali dengan pertimbangan hukum sebagai berikut.

“Bahwa keberatan-keberatan ini dapat dibenarkan karena dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 210K/TUN/2001 tanggal 7 Maret 2002 terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata, yaitu

bahwa Rektor Universitas Swasta (UNTAR) dalam hal ini bukan merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan tidak dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara (vide Pasal 1 ayat (3), Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Bahwa hubungan hukum antara Rektor Universitas Swasta dengan para dekan atau dosen serta lain-lain pejabat di lingkungan Universitas Swasta yang bersangkutan bukanlah arti hukum kepegawaian yang termasuk dalam hukum publik. Fakta bahwa Universitas Swasta berada di bawah koordinasi KOPERTIS Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, bukan berarti Universitas Swasta berada dalam hierarki pemerintahan dan pegawainya berstatus pegawai negeri, tetapi peranan KOPERTIS adalah dalam rangka pengawasan agar perguruan tinggi swasta dapat selalu berada di bawah koordinasi pemerintah.

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas terdapat cukup alasan untuk mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali yang diajukan oleh Pemohon Rektor Universitas Tarumanegara dan untuk membatalkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 210K/TUN/2001 tanggal 7 Maret 2002 serta ...<sup>6</sup>

### **3. Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan**

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “ *Tindakan Hukum Tata Usaha Negara* ” adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Dengan kata lain, tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah tindakan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dilakukan atas dasar peraturan perundang-undangan yang berlaku, menimbulkan akibat hukum mengenai urusan

pemerintahan terhadap seseorang atau badan hukum perdata. Oleh karena tindakan hukum dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut atas dasar peraturan perundang-undangan, menimbulkan akibat hukum mengenai urusan pemerintahan, maka dapat dikatakan tindakan hukum dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara selalu sebagai tindakan hukum publik sepihak.

Perlu diperhatikan tidak selalu tindakan hukum dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah tindakan hukum Tata Usaha Negara, tetapi hanya tindakan hukum dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menimbulkan akibat hukum mengenai urusan pemerintahan saja, merupakan tindakan hukum Tata Usaha Negara.

#### **4. Bersifat Konkret, Individual, dan Final**

Apa yang dimaksud dengan bersifat konkret, individual dan final,<sup>25</sup> sebagai berikut:

- a. Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak abstrak, melainkan harus berwujud, tertentu, atau setidaknya dapat ditentukan. Contohnya adalah keputusan mengenai pembongkaran rumah si A, izin usaha diberikan kepada si B, dan pemberhentian si A sebagai pegawai negeri sipil.
- b. Bersifat individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu, baik alamat, pekerjaan maupun hal yang dituju. Andaikan yang dituju lebih dari satu orang, maka tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan tersebut harus disebutkan secara jelas. Contohnya keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan beserta lampiran dengan menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut. Akan tetapi di dalam perkembangan, berdasarkan hasil diskusi pada Pelatihan Teknis Yustisial Hakim Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain muncul pendapat bahwa Keputusan Tata Usaha

26

25 Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

26 Gema Peratun, Tahun IV, No. 9, Februari 1997, hlm. 93.

Negara yang bersifat umum sepanjang masih dapat diindividualisasikan (misalnya dari penyebutan jalan tertentu sudah dapat diketahui siapa-siapa yang akan terkena Surat Keputusan Walikota tentang pelebaran jalan tertentu tersebut), maka dapat dianggap sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.

- c. Bersifat final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Satu keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final, maka keputusan tersebut belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Contohnya keputusan pengangkatan seorang menjadi pegawai negeri sipil masih memerlukan persetujuan dan Badan Kepegawaian Negara.

Menurut Kadar Slamet,<sup>27</sup> “yang dimaksud dengan definitif adalah sudah tidak dapat diubah lagi. Artinya dengan diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut sudah menimbulkan akibat hukum yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Jadi, mutlak harus dilaksanakan. Dengan kata lain, sudah tidak ada lagi tindakan, upaya hukum alternatif yang bisa ditempuh (apabila itu menimbulkan kerugian terhadap pihak yang bersangkutan), kecuali dengan gugatan.

## **5. Menimbulkan Akibat Hukum Bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata**

Maksud dari makna “menimbulkan akibat hukum” adalah menimbulkan akibat hukum Tata Usaha Negara, karena penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha yang menimbulkan akibat hukum tersebut adalah berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara. Akibat hukum Tata Usaha Negara tersebut,<sup>28</sup> dapat berupa:

<sup>27</sup> Gema Peratun, Tahun IV, No. 11 Triwulan IV, Januari 1998, hlm. 56.

<sup>28</sup> Amrah Muslimin, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Cetakan ke-III (Bandung: Penerbit Alumni, 1985), hlm. 118-119.

- a. Menguatkan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum yang telah ada ( *declaratoir* ), misalnya surat keterangan dan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang isinya menyebutkan antara A dan B memang telah terjadi jual beli tanah atau surat keterangan dari Kepala Desa yang isinya menyebutkan tentang asal-usul anak yang akan menikah.
- b. Menimbulkan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum yang baru ( *constitutief* ), misalnya Keputusan Jaksa Agung tentang pengangkatan calon Pegawai Negeri Sipil atau Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan yang isinya menyebutkan suatu Perseroan Terbatas diberikan izin untuk mengimpor suatu jenis barang.
- c. 1) Menolak untuk menguatkan hubungan hukum atau keadaan hukum yang telah ada, misalnya Keputusan Jaksa Agung tentang penolakan mengangkat Calon Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil atau Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang penolakan permohonan perpanjangan Hak Guna Usaha.
- 2) Menolak untuk menimbulkan hubungan hukum atau keadaan hukum yang baru, misalnya Keputusan Jaksa Agung tentang penolakan untuk mengangkat calon Pegawai Negeri Sipil atau Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tentang penolakan permohonan dan suatu Perseroan Terbatas untuk mengimpor suatu jenis barang.

Setelah diuraikan tentang apa yang dimaksud dengan “menimbulkan akibat hukum” dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 3, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), maka timbul pertanyaan apa yang dimaksud dengan “orang” dan “badan hukum perdata” dalam ketentuan tersebut?

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak ada penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan “orang”



dan “badan hukum perdata” dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009). Oleh karena itu, untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan “orang” dan “badan hukum perdata” dalam pasal tersebut, perlu dilihat apa yang dimaksud dengan “orang” dan “badan hukum perdata” menurut hukum perdata.

Adapun yang dimaksud dengan “orang” adalah manusia (*natuurlijk persoon*), sedang yang dimaksud dengan “badan hukum perdata” adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum perdata.

Menurut Chidir Ali,<sup>29</sup> yang dimaksud dengan “badan hukum perdata” adalah badan hukum yang terjadi atau didirikan atas pernyataan kehendak dan orang perseorangan. Menurut Indroharto yang dimaksud dengan “badan hukum perdata” adalah murni badan hukum yang menurut pengertian hukum perdata berstatus badan hukum, seperti misalnya CV, PT, Firma, Yayasan, Perkumpulan, Persekutuan Perdata (*maatschap*) dan sebagainya yang berstatus badan hukum.

30

Oleh karenanya, menurut Indroharto yang dimaksud dengan “badan hukum perdata” adalah badan atau perkumpulan atau organisasi atau korporasi dan sebagainya yang didirikan menurut ketentuan hukum perdata yang merupakan badan hukum (*rechtspersoon*) murni dan tidak memiliki *dual function* seperti misalnya Provinsi, Kabupaten, Bank Indonesia, Dewan Pers, dan sebagainya, yang di samping merupakan badan hukum perdata, juga merupakan badan hukum publik.

Menurut yurisprudensi *Administratieve Rechtspraak Overheidsbeslissingen*,<sup>31</sup> untuk adanya suatu perkumpulan yang dianggap sebagai badan hukum perdata diperlukan adanya beberapa syarat, yaitu:

29 Chidir Ali, *Badan Hukum*, Cetakan ke-II (Bandung:Penerbit Alumni, 1991), hlm. 63.

30 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang* ....., hlm. 177.

31 *Ibid.*, hlm. 45.

- a. adanya lapisan anggota-anggota. Hal ini dapat dilihat pada pengadministrasian anggota-anggotanya;
- b. merupakan suatu organisasi dengan tujuan tertentu, sering diadakan rapat anggota, diadakan pemilihan pengurus adanya kerja sama antara para anggota dengan tujuan fungsionalnya secara terus-menerus;
- c. ikut dalam pergaulan lalu lintas hukum sebagai suatu kesatuan, misalnya perundingan-perundingan dengan instansi pemerintah selalu sebagai kesatuan, serta mengajukan gugatan atau keberatan sebagai suatu kesatuan.

Demikianlah unsur-unsur dan apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).<sup>32</sup>

Suatu keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara baru dapat ditentukan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 tersebut, jika sudah keluar dari kantor pada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan tersebut. Contohnya keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dimaksud telah diberi nomor agenda dan telah dikirimkan menggunakan sarana yang telah ditentukan.

## **B. KEPUTUSAN TUN YANG DIKECUALIKAN**

Setelah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diadakan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut.

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.

32 *Ibid*, hlm 46.

2. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
3. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan.
4. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP dan KUHPA atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
5. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai Tata Usaha Tentara Nasional Indonesia.
7. Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Di samping diadakan perubahan terhadap ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, juga diadakan perubahan terhadap penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan “Pasal ini mengatur pembatasan terhadap pengertian Keputusan Tata Usaha Negara yang termasuk dalam ruang lingkup kompetensi pengadilan dan Peradilan Tata Usaha Negara. Jika diteliti penjelasan Pasal 2 tersebut justru malahan tidak menjelaskan, bahkan membingungkan, karena yang termasuk dalam ruang lingkup kompetensi pengadilan dan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sengketa Tata Usaha Negara, bukan keputusan Tata Usaha Negara. Oleh karenanya, penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 harus dibaca bahwa Pasal 2 tersebut mengatur pembatasan terhadap pengertian Keputusan Tata usaha Negara yang dapat mengakibatkan sengketa Tata Usaha Negara yang termasuk dalam ruang lingkup kompetensi pengadilan dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Apa sebabnya sampai perlu diatur mengenai pembatasan terhadap pengertian Keputusan Tata Usaha Negara?

Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sendiri menyebutkan “Pembatasan ini diadakan, karena ada beberapa

jenis keputusan yang karena sifat atau maksudnya memang tidak dapat digolongkan dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini”. Berdasarkan penjelasan Pasal 2 tersebut dapat diketahui bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang dicantumkan atau disebutkan dalam Pasal 2 bukan atau tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal I angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

Sebagai akibatnya Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak akan mungkin dapat menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) yang menurut Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menjadi ruang lingkup mengadili dan Peradilan Tata Usaha Negara.

### **1. Pasal 2 Huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009**

Penjelasan Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, misalnya keputusan yang menyangkut masalah jual beli yang dilakukan antara instansi Pemerintah dan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata.

Untuk dapat mengerti atau memahami ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, hendaknya diingat bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut, disamping dapat melakukan perbuatan hukum publik atas dasar jabatannya juga dapat melakukan perbuatan hukum perdata, karena mewakili negara, Provinsi, Departemen, dan seterusnya sebagai badan hukum perdata.

Negara, Provinsi, Kabupaten atau Departemen dan sebagainya, di samping merupakan badan hukum publik, juga memang sekaligus

merupakan badan hukum perdata. <sup>33</sup> Setiap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melakukan perbuatan hukum perdata, selalu didahului dengan Keputusan Tata Usaha Negara untuk melakukan perbuatan perdata.

Indroharto mengemukakan bahwa semua perbuatan hukum perdata selalu didahului oleh suatu keputusan yang dilakukan oleh para jabatan Tata usaha Negara yang bersangkutan berdasarkan wewenangnya menurut hukum publik. <sup>34</sup>

Bagaimana jika timbul sengketa mengenai Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan perbuatan perdata atau sengketa mengenai perbuatan perdata yang didahului oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara?

Apakah sengketa tersebut termasuk dalam ruang lingkup mengadili dan Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata usaha Negara atau Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum?

Untuk menghindari adanya sengketa kompetensi mengadili di lingkungan Peradilan, maka perlu adanya satu cara penyelesaian yang menentukan apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melakukan perbuatan perdata tersebut, tetap merupakan Keputusan Tata Usaha Negara atau sudah merupakan perbuatan perdata dan diadili oleh peradilan umum. Dalam literatur hukum Tata Usaha Negara, cara penyelesaian yang dimaksud adalah dengan diikutinya teori melebur, <sup>35</sup> yaitu teori yang mengemukakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melakukan perbuatan perdata atau perbuatan perdata yang kemudian diikuti dengan dikeluarkannya Keputusan Tata usaha Negara, Keputusan Tata usaha Negara tersebut dianggap melebur ke dalam perbuatan perdatanya, karena perbuatan perdata ini yang memang dimaksudkan agar dapat dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

33 *Ibid*, hlm 189.

34 *Ibid*, hlm 190.

35 *Ibid*, hlm 117, 193-194.

Keputusan Tata Usaha Negara yang sedemikian inilah yang oleh Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 disebut Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.

Sebagai contoh dari teori melebur atau Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan perdata dapat dikemukakan sebagai berikut.

#### **a. Kasus “Dana Reboisasi”**

Pada era Orde Baru, Ir. M.S. Zulkarnaen dkk adalah pengurus WALHI bertindak selaku Penggugat, menggugat Presiden selaku Ter-gugat, karena Presiden telah mengeluarkan Keputusan Presiden No-mor 42 Tahun 1994, dengan memberi bantuan pinjaman tanpa bunga kepada PT. IPTN sebesar Rp 400.000.000.000,- (empat ratus miliar rupiah) untuk membantu penyelesaian program pembuatan prototipe Pesawat N-250 yang diambil dan sebagian dana reboisasi yang berupa bunga dan jasa giro. Padahal sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 1986, bunga dan jasa giro dana reboisasi tersebut telah diten-tukan untuk digunakan mendukung pelaksanaan reboisasi.

Penggugat mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, agar Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1994 dinyatakan tidak sah atau batal.

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dalam putusannya tanggal 9 Desember 1994 Nomor 088/G/1994/Piutang/PTUN.Jkt. <sup>36</sup> menyata-kan bahwa pengadilan tidak berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara sengketa Tata Usaha Negara ini dengan pertimbangan hukum sebagai berikut.

- 1) Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1994 ditindaklanjuti dengan perjanjian bantuan pinjaman bunga dan jasa giro dana reboisasi antara Men- ten Kehutanan dengan PT (Per-sero) Industri Pesawat Terbang Nusantara.
- 2) Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1994 tersebut me-lebur ke dalam perjanjian bantuan pinjaman bunga dan jasa

36 Yudistiro, *Penyelesaian Kasus-Kasus Hukum Lingkungan*, Cetakan ke-I, (Band-ung: Penerbit Pasundan Law Faculty Press, 1997), hlm. 109-126.

giro dana reboisasi.

- 3) Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1994 bukan lagi Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3, tetapi Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut kemudian dikuatkan oleh putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 18 Juli 1995 Nomor 33/B/1995/PT.TUN.JKT. Permohonan kasasi yang diajukan Penggugat, telah ditolak dengan putusan Mahkamah Agung tanggal 15 September 1998 Nomor 89K/TUN/1996.

#### **b. Kasus “Pemandian Ubalan”**

Bupati Kepala Daerah Kabupaten Mojokerto selaku Pihak I dengan PT. Dharma Wira Eka Kencana selaku pihak II telah mengadakan perjanjian kerja sama tanggal 1 Desember 1991 tentang pengelolaan pemandian Ubalan-Pacet Mojokerto. Dalam perjanjian tersebut, pihak I telah menyerahkan pelaksanaan pengelolaan tempat rekreasi pemandian Ubalan-Pacet Mojokerto kepada pihak I dan pihak II mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pembangunan di dalam kompleks tempat rekreasi pemandian yang harus sudah selesai dalam waktu 1 (satu) tahun. Jika dalam 1 (satu) tahun, pembangunan belum selesai, pihak I dapat memutuskan perjanjian secara sepihak. Ternyata pembangunan belum selesai dalam waktu 1 (satu) tahun, sehingga pihak I lalu mengeluarkan Keputusan Bupati Kabupaten Mojokerto tanggal 19 Juli 1991 Nomor 974/2387/406-13/1991 yang isinya memutuskan perjanjian kerja sama tanggal 1 Desember 1991.

Oleh karena pihak II merasa dirugikan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Bupati Kepala Daerah Kabupaten Mojokerto tanggal 19 Juli 1991 Nomor 9742387/406-13/1991, maka pihak II selaku Penggugat telah menggugat pihak I selaku Tergugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dengan permohonan agar Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Kabupaten Mojokerto tersebut dinyatakan tidak sah atau batal.

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dalam putusannya tanggal 23 April 1992 Nomor 20/TUN/1991/PTUN.SBY,<sup>37</sup> menyatakan bahwa gugatan tidak diterima dengan pertimbangan hukum bahwa Keputusan Bupati Kepala Daerah Kabupaten Mojokerto tanggal 19 Juli 1991 Nomor 974/2387/406- 13/1991 melebur ke dalam perjanjian kerja sama tanggal 1 Desember 1991, sehingga merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Selanjutnya mengikuti pendapat dan Ten Berge & Talc bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, dapat berupa:<sup>38</sup>

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang jangkauannya akan melakukan atau justru menolak terjadinya suatu perbuatan hukum perdata, misalnya Keputusan Tata Usaha Negara yang isinya menolak untuk menjual suatu rumah dinas kepada seorang pegawai negeri;
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang akan melebur dalam suatu perbuatan hukum perdata, misalnya Keputusan Tata Usaha Negara yang berisi akan menyewa suatu gedung untuk kantor;
3. Keputusan Tata Usaha Negara yang menyebabkan dipenuhi atau justru tidak dipenuhinya suatu syarat yang perlu harus ada agar suatu perbuatan hukum perdata dapat bekerja dengan sah, misalnya persetujuan dari Sekretariat Negara untuk pemborongan suatu pekerjaan;
4. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pelaksanaan dan suatu perbuatan hukum perdata, misalnya Keputusan Tata Usaha Negara yang memberi izin menghuni suatu rumah yang dibangun atas dasar perjanjian antara Walikota Kepala Daerah Kota dengan suatu real estate.

37 Johannes Usfunan, *Perbuatan Pemerintah yang Dapat Digugat*, (Jakarta: Penerbit Jambatan, 2002), hlm. 178-179.

38 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang* ..... *Op.cit* hlm. 195.



Di pihak lain menurut Johanes Usfunan,<sup>39</sup> Keputusan Tata Usaha Negara pada butir 2 sebenarnya tidak perlu diketengahkan lagi, karena formulasi Keputusan Tata Usaha Negara pada butir 1, 3, dan 4 sudah menunjukkan secara transparan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan akan melebur.

## **2. Pasal 2 Huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009**

Penjelasan Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “*pengertian yang bersifat umum*” adalah pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat umum.

Meskipun ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 diberikan penjelasan seperti di atas, tetapi yang jelas yang dimaksud dengan “Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum” adalah bukan keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar wewenang untuk membuat peraturan perundang-undangan atau wewenang legislatif, karena Jika tidak demikian, maka tidak ada gunanya sampai ada Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yang menentukan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), mengingat tanpa adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, sudah dengan sendirinya keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar wewenang untuk membuat peraturan perundang-un-

<sup>39</sup> Johanes Usfunan, *Perbuatan Pernerintah yang Dapat Digugat* ...*Op.cit* , hlm. 45.

dangan atau wewenang legislatif tidak dapat menimbulkan adanya sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) dan hanya Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 angka 3 Undan-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) yang dapat menimbulkan adanya sengketa Tata Usaha Negara.

Selanjutnya apa yang dimaksud dengan “Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum” seperti dimaksud oleh Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004?

Menurut Indroharto bahwa beberapa keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang biasanya mengandung pengaturan yang bersifat umum adalah: <sup>40</sup>

- a. norma konkret,
- b. rencana,
- c. peraturan kebijaksanaan,
- d. keputusan bersama.

Menurut Indroharto dalam bukunya yang berjudul *Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*,<sup>41</sup> disebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara seperti dimaksud oleh Pasal 2 huruf b, menurut Indroharto ditulis Pasal 2 ayat a adalah terdiri dan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan yang mencakup norma konkret, rencana, dan keputusan yang merupakan pemerintahan komplementer (keputusan bersama). Dengan alasan seperti yang telah dikemukakan tersebut, penulis mengikuti pendapat Indroharto seperti yang terdapat dalam buku *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I.

40 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang...Op.cit*, hlm. 196.

41 Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, (Jakarta: Penerbit Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukuin Administrasi Negara, 1995), hlm 55.

Di samping Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), semua keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut adalah merupakan instrumen yuridis dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam menjalankan urusan pemerintahan.

#### **Ad. b. Norma Konkret**

Menurut A.D. Belinfante<sup>42</sup> yang dimaksud dengan norma konkret adalah suatu tindakan hukum administrasi yang dapat memberikan isi yang konkret serta pelaksanaan praktis menurut waktu dan tempat pada ketentuan-ketentuan umum yang mengikat.

Ukuran dan norma konkret adalah bersifat umum dan konkret.<sup>43</sup> Dikatakan bersifat umum, karena norma ditujukan terhadap orang-orang yang tidak tertentu dan dikatakan bersifat konkret, karena hal-hal yang diatur sudah tertentu. Untuk dapat memahami apa yang dimaksud dengan norma konkret tersebut, dengan mengikuti jalan pikiran dan A.D. Belinfante, dapat dijelaskan sebagai berikut.

Oleh pembuat peraturan perundang-undangan sebenarnya dapat saja dibuat suatu peraturan perundang-undangan terperinci, tetapi karena alasan seperti perlu ada penyesuaian dengan situasi dan kondisi tempat dimana peraturan perundang-undangan akan diberlakukan, maka wewenang pengaturan lebih lanjut dan peraturan perundang-undangan tersebut oleh pembuat peraturan perundang-undangan dilimpahkan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Sehubungan dengan hal tersebut, diberlakukan atau tidak peraturan perundang-undangan tersebut, sangat bergantung ada atau tidaknya keputusan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengenai pengaturan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang dimaksud. Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara memandang bahwa peraturan perundang-undangan perlu diberlakukan,

42 A.D. Belinfante, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1983), hlm. 50.

43 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang ...Op.cit*, hlm. 144

maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lalu mengeluarkan keputusan mengenai pengaturan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Contoh: Di dalam Peraturan Daerah tentang Pemasangan Rambu-Rambu Lalu Lintas di Daerah Kabupaten X, terdapat ketentuan bahwa pemasangan rambu-rambu lalu lintas searah di jalan yang melalui pasar di Ibukota Kabupaten X, dilakukan dengan Keputusan Bupati. Oleh karena Bupati memandang bahwa jalan melalui pasar di Ibukota Kabupaten tersebut perlu dibuat searah, maka kemudian dikeluarkanlah Keputusan Bupati tentang pemasangan rambu-rambu lalu lintas searah di jalan yang melalui pasar di Ibukota Kabupaten X tersebut. Keputusan Bupati tersebut yang dimaksud dengan norma konkret oleh A.D. Belinfante.

### **Ad.b. Perencanaan**

Setiap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mempunyai tugas dan wewenang suatu bidang urusan pemerintahan tertentu selalu membuat rencana sebelum melaksanakan tugas dan wewenangnya tersebut. Sewaktu masih di atas kertas, rencana sering disebut program, skema, anggaran, prognosa atau nota, dan sebagainya yang memberikan gambaran yang menyeluruh tentang kegiatan yang terjadi dalam masyarakat atau kebijaksanaan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. <sup>44</sup>

Menurut A.D. Belinfante <sup>45</sup>rencana adalah suatu (keseluruhan peraturan yang bersangkutan paut yang mengusahakan dengan sepenuhnya terwujudnya suatu keadaan tertentu yang teratur), tindakan-tindakan yang berhubungan secara menyeluruh, yang memperjuangkan dapat terselenggarakannya suatu keadaan yang teratur secara tertentu. Keseluruhan itu tersusun dalam satu bentuk tindakan hukum administrasi yang sebagai tindakan hukum menimbulkan akibat hukum administrasi.

Apa yang dimaksud dengan rencana oleh A.D. Belinfante tersebut, dapat diketahui bahwa rencana adalah keputusan dan Badan atau

44 *Ibid.*, hlm. 204.

45 A.D. Belinfante, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara...Op.cit.*, hlm 75.

Pejabat Tata Usaha Negara sebagai dasar untuk melakukan tindakan-tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berkesinambungan dan saling berkaitan untuk mengupayakan adanya keadaan tertentu yang tertib dan teratur.

Menurut de Haan dan Fernhout,<sup>46</sup> terdapat 3 (tiga) macam rencana, yaitu sebagai berikut.

- a. Rencana yang informatif, yaitu rencana yang merupakan kumpulan prognosa-prognosa yang meramalkan apa yang akan terjadi pada tahun mendatang. Rencana demikian tidak membawa akibat hukum apa-apa bagi warga masyarakat.
- b. Rencana yang indikatif, yaitu rencana yang merupakan kumpulan fiat atau rencana kebijaksanaan. Contohnya seperti nota perencanaan untuk pendidikan tinggi, nota mengenai struktur untuk perkembangan dan pembaruan pendidikan dasar.

Suatu rencana yang indikatif tidak membawa akibat hukum secara langsung, tetapi merupakan kerangka kebijaksanaan untuk tindakan-tindakan hukum maupun tindakan material oleh pemerintah.

- c. Rencana yang bersifat normatif, yaitu rencana yang mengandung norma-norma hukum yang mengikat, baik bagi pemerintah maupun warga masyarakat. Contoh yang jelas adalah rencana tata kota, juga berbagai macam rencana tentang pemberian subsidi mempunyai sifat normatif.

#### ***Ad.c Peraturan Kebijaksanaan.***

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara u tidak hanya sekadar melaksanakan peraturan perundang-undangan saja, karena tidak semua urusan pemerintahan tidak atau belum diatur oleh peraturan perundang-undangan atau semua peraturan perundang-undangan yang sudah ada dan berlaku belum menampung semua urusan pemerintahan.

<sup>46</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara....Op.cit* , hlm. 207.

Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang penting dan mendesak tidak sampai terganggu, maka kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberikan kebebasan bertindak menurut kebijaksanaan-nya yang dalam bahasa asing disebut *Freies Ermessen* (Jerman), *Discretionary* (Inggris) atau *Pouvoir Discretionnaire* (Prancis). Apabila dirumuskan kebebasan bertindak tersebut adalah kebebasan yang diberikan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dimungkinkan oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, menyelesaikan urusan pemerintahan yang penting dan mendesak yang belum diatur secara terperinci dan jelas dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Marcus Lukman,<sup>47</sup> kriteria atau tolok ukur untuk menentukan “ *urusan pemerintahan yang penting dan mendesak* ” sekurang-kurangnya mengandung unsure-unsur sebagai berikut.

- 1) Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak atau bersama, serta kepentingan pembangunan.
- 2) Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan.
- 3) Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikannya atas inisiatif sendiri
- 4) Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.
- 5) Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

47 S.F. Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Penerbit Ull Press, 2001), hlm. 117.

Kebebasan bertindak yang dimaksud bukan kebebasan tanpa dasar hukum, tetapi kebebasan yang masih tetap atas dasar hukum atau yang dimungkinkan oleh hukum. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai kebebasan bertindak menurut kebijaksanaannya, sehingga untuk mencegah adanya penyalahgunaan wewenang ( *dé-tour nement de pouvoir* ) atau perbuatan sewenang-wenang ( *abus de droit*) pelaksanaan kebebasan bertindak dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut harus ada batasnya. Batas terhadap pelaksanaan kebebasan bertindak yang diberikan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah apa yang disebut sebagai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Peraturan yang dibuat atau dikeluarkan atas dasar kebebasan bertindak tersebut disebut peraturan kebijaksanaan atau perundang-undangan semu, yang dalam bahasa asing disebut *beleidsregels, spiegelrecht, pseudowetgeving* (Belanda) atau *policy rules* (Inggris) yang bentuknya dapat berupa Surat Keputusan atau Keputusan, Surat Edaran, Instruksi, Pengumuman atau Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), dan lain lainnya.

P.J.P. Tak<sup>8</sup> memberikan definisi tentang peraturan kebijaksanaan, yaitu peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintah lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan undang-undang formal, baik langsung maupun tidak langsung. Peraturan kebijaksanaan tersebut bukan peraturan perundang-undangan karena:

- 1) Peraturan kebijaksanaan selalu dibuat hanya oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara saja, sedang peraturan perundang-undangan dibuat oleh Badan pembuat peraturan perundang-undangan, misalnya undang-undang dibuat oleh DPR bersama-sama dengan Presiden, Peraturan Pemerintah dibuat oleh Presiden;

48 Ridwan *HR, Hukum Adinnistrasi Negara* , Cetakan ke-I, (Yogyakarta: Penerbit UII Press, 2002), hlm. 139.

- 2) Dasar pembuatan peraturan kebijaksanaan adalah kebebasan bertindak atau *Freies Ermessen* yang dimiliki Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, Sedangkan dasar pembuatan peraturan perundang-undangan adalah wewenang untuk membuat peraturan perundang-undangan, misalnya Pasal 5 ayat (2) atau Pasal 20 ayat (1) UUD 1945;
- 3) Peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara materiil (*judicial review*), tetapi peraturan perundang-undangan dapat diuji secara materiil (*judicial review*).

Dalam praktik peraturan kebijaksanaan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan alasan sebagai berikut:

- 1) Terdapat suatu urusan pemerintahan yang belum diatur oleh suatu peraturan perundang-undangan, tetapi urusan pemerintahan tersebut perlu segera diatur demi kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- 2) Terdapat suatu urusan pemerintahan yang sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan, tetapi peraturan perundang-undangan yang mengatur urusan pemerintahan tersebut tidak jelas atau masih memerlukan penjabaran lebih lanjut mengenai prosedur teknis yang harus dilalui.

Untuk pembuatan peraturan kebijaksanaan, menurut van Kreveld,<sup>49</sup> peraturan kebijaksanaan tersebut harus memenuhi beberapa syarat berikut:

- 1) Peraturan kebijaksanaan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengandung wewenang *diskresioner* yang menjadi dasar hukum dan peraturan kebijaksanaan yang menjabarkan peraturan perundang-undangan tersebut.
- 2) Peraturan kebijaksanaan tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat.

<sup>49</sup> Lihat, Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, ... *Op.cit*, hlm. 200.



- 3) Peraturan kebijaksanaan harus dipersiapkan dengan cermat, kalau perlu sebelumnya dimintakan saran teknis dan instansi-instansi yang berwenang, diadakan rembukan dengan pihak-pihak yang tersangkut dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Di samping itu semua kepentingan, keadaan, serta alternatif yang ada perlu dipertimbangkan
- 4) Isi dari kebijaksanaan yang dirumuskan dalam peraturan kebijaksanaan tersebut harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai kewajiban dan hak dan warga yang terkena serta harus ada kepastian mengenai tindakan yang akan dilakukan oleh instansi yang bersangkutan (kepastian hukum formal).
- 5) Memang pertimbangan dari peraturan kebijaksanaan demikian tidak harus dilakukan secara mendetil. Yang penting asal jelas tujuannya serta dasar pertimbangan mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh.
- 6) Peraturan kebijaksanaan harus memenuhi syarat kepastian hukum material. Artinya hak-hak yang telah diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati. Kemudian harapan-harapan yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Sebagai peraturan yang bukan perundang-undangan, peraturan kebijaksanaan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijaksanaan pada dasarnya ditujukan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sendiri. <sup>50</sup>

Pengetahuan mengenai pengertian tentang peraturan kebijaksanaan ini penting sekali, karena salah satu kriteria untuk menyatakan sah tidaknya suatu Keputusan Tata Usaha Negara oleh Peradilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat tersebut dengan tegas disebutkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dalam Pasal 53 ayat (2)

50 Bagir Manan dkk., *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan ke-I, (Bandung: Penerbit Alumni, 1997), hlm. 169-170.

huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, sehingga dengan demikian tidak termasuk peraturan kebijaksanaan.

#### **Ad.D. Keputusan Bersama**

Dalam rangka koordinasi pelaksanaan urusan pemerintahan tidak jarang antara beberapa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan suatu Keputusan Bersama. Koordinasi tersebut diperlukan, karena pelaksanaan urusan pemerintah adalah saling terkait di antara beberapa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Contoh:

- 1) Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: 67 Tahun 1980 Nomor: 224 Tahun 1980 dan Nomor: KEP-1 1 1/J.A/10/1980 tentang Petunjuk Pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Hak Asasi Istiadat Cina.
- 2) Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor: 0198/U/1985 dan Nomor: 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Pendidikan Agama di Sekolah atau Kursus di Lingkungan Pembinaan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- 3) Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia dan Menteri Pertahanan Keamanan Republik Indonesia Nomor: 153 Tahun 1995 dan Nomor: KEP/12/XII/1995 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perizinan sebagaimana diatur dalam Pasal 510 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Pemberitahuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 PNPS Tahun 1963 tentang Kegiatan Politik.

Menurut Indroharto,<sup>51</sup> dalam garis besarnya suatu Keputusan Bersama adalah merupakan suatu kebijaksanaan yang akan ditempuh oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Norma-normanya bersi-

51 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Op.cit, hlm. 219.

fat umum abstrak dan dapat disejajarkan dengan peraturan kebijaksanaan.

### **3. Pasal 2 Huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004**

Terhadap ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 huruf c tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian, yaitu sebagai berikut:

- a. Oleh karena Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) antara lain harus merupakan keputusan yang bersifat final, maka sudah berlaku dengan sendirinya. Jika Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan seperti yang dimaksud dalam Pasal 2 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, maka tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).
- b. Penjelasan Pasal 2 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan” adalah keputusan untuk dapat berlaku masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain.

Apa sebabnya sampai pembuat undang-undang perlu mencantumkan ketentuan yang berupa Pasal 2 huruf c dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004?

Berdasarkan penjelasan Pasal 2 huruf c disebutkan sebabnya adalah:

- a. dalam rangka pengawasan administratif yang bersifat preventif dan keseragaman kebijaksanaan terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- b. karena instansi tersebut akan terlibat dalam akibat hukum yang akan ditimbulkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Sebagai contoh adalah Keputusan Presiden tentang Pengangkatan Kepala Kepolisian Negara yang dikeluarkan oleh Presiden sebelum mendapat persetujuan dan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden tersebut adalah Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf c, karena menurut Pasal 7 ayat (3) TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 Jo. Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, telah ditentukan bahwa Kepala Kepolisian Negara diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

#### **4. Pasal 2 Huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.**

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 huruf d dengan penjelasannya, dapat diberikan penjelasan lebih lanjut sebagai berikut:

- a. Yang dimaksud dengan “Kitab Undang-Undang Hukum Pidana” adalah *Wetboek van Strafrecht* sebagaimana dimaksud dalam Pasal VI Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 dengan semua perubahan dan tambahannya.

Oleh penjelasan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diberikan contoh tentang Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yaitu surat perintah yang dikeluarkan oleh Jaksa atas dasar Pasal 14 huruf d Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang ditujukan kepada terpidana, yang isinya agar terpidana segera mengirimkan bukti pembayaran biaya perawatan, karena dalam perkara

lalu lintas, terpidana telah dipidana dengan pidana bersyarat yang mewajibkan untuk memikul biaya perawatan si korban selama dirawat di rumah sakit.

- b. Yang dimaksud dengan “Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana” adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, yang sudah tentu termasuk pula peraturan-peraturan pelaksanaannya, misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Berdasarkan penjelasan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dicontohkan tentang Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yaitu surat perintah penahanan terhadap tersangka yang dikeluarkan oleh Penuntut Umum.

- c. Di dalam penjelasan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan: “Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana ialah umpamanya perintah Jaksa Ekonomi untuk melakukan penyitaan barang-barang terdakwa dalam perkara tindak pidana ekonomi”

Berdasarkan contoh mengenai “perintah Jaksa Ekonomi untuk melakukan penyitaan barang-barang terdakwa dalam perkara tindak pidana ekonomi” dalam penjelasan Pasal 2 huruf d tersebut dan dengan mengingat bahwa yang dimaksud dengan “perkara tindak pidana ekonomi” adalah perkara sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 7 Drt Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi, maka secara tidak langsung dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana” dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat hukum pidana di luar atau selain yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, misalnya pula Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No.20

Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi<sup>52</sup> dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 jo Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 50 jo Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, dapat diketahui bahwa yang mempunyai wewenang untuk mengadili perkara pidana adalah pengadilan di lingkungan Peradilan Umum. Oleh karena itu, sudah benar dan tepat bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana” tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), sehingga akibatnya pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat menilai ketiga macam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dan segi penerapan hukumnya, yang dapat menilai dan segi penerapan hukumnya adalah pengadilan di lingkungan Peradilan Umum.

Penjelasan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sendiri menegaskan bahwa “penilaian dan segi penerapan hukumnya terhadap ketiga macam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat dilakukan hanya oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Umum”.

## **5. Pasal 2 Huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004**

Di dalam penjelasan Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 diberikan beberapa contoh tentang Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan sebagaimana di-

52 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No.20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

maksud dalam Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, yaitu:

- a. Keputusan Badan Pertanahan Nasional yang mengeluarkan sertifikat tanah atas nama seseorang yang didasarkan atas pertimbangan putusan Pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang menjelaskan bahwa tanah sengketa tersebut merupakan tanah negara dan tidak berstatus tanah warisan yang diperebutkan oleh para pihak;
- b. Keputusan Badan Pertanahan Nasional serupa seperti tersebut pada butir a, tetapi didasarkan atas amar putusan Pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Keputusan Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Kehakiman dan Hak-Hak Asasi Manusia) tentang pemecatan seorang notaris setelah menerima usul Ketua Pengadilan Negeri atas dasar kewenangannya menurut ketentuan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

Berdasarkan adanya contoh yang terdapat dalam penjelasan Pasal 2 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu sebagai berikut:

- a. Yang dimaksud dengan “hasil pemeriksaan badan peradilan” dalam perumusan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 huruf e tersebut adalah hasil pemeriksaan dan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004, yaitu 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 Mahkamah Konstitusi
- b. Jika yang dipergunakan sebagai dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara adalah berupa putusan dan badan pera-

dilan, maka dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, dapat berasal atau diambil dari:

- 1) pertimbangan hukum yang terdapat dalam putusan badan peradilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, atau
- 2) amar putusan dan badan peradilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Ada hal yang menarik untuk diperhatikan adalah putusan yang berkaitan dengan pemakaian merek dagang “ALTECO”<sup>53</sup> yang kasusnya sebagai berikut:

Dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 222/Pdt/G/1995 antara Penggugat: Kabushiki Kaisha Alpha Gikin (Alpha Tekno Company) melawan Tergugat I: PT. Maknawi Jaya Kencana dan Tergugat II: Direktorat Jenderal Hak Cipta-Paten dan Merek Departemen Kehakiman dinyatakan:

- 1) yang mempunyai hak atas merk dagang “ALTECO” adalah Penggugat;
- 2) memerintahkan Tergugat II untuk melaksanakan pembatalan pendaftaran merek “ALTECO” atas nama Tergugat I dalam Daftar Umum dan diumumkan dalam Berita Resmi Merek;
- 3) putusan dapat dijalankan lebih dahulu, meski ada perlawanan, banding atau kasasi.

Atas dasar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tersebut yang amarnya putusan dapat dijalankan terlebih dahulu dan putusan Mahkamah Agung Nomor 2155K/Pdt/1992 yang amarnya bahwa Kabushiki Kaisha Giken adalah pemakai pertama di Indonesia merek dagang ‘ALTECO’<sup>54</sup> maka Direktur Merek pada

53 Varia Peradilan, Tahun XVIII, Nomor 219, Oktober 2002, hlm. 69.

54 Putusan Mahkamah Agung Nomor 2155K/Pdt/1992 dalam amarnya hanya menyatakan bahwa Kabushiki Kaisha Alpha Giken adalah sebagai pemakai pertama di Indonesia dan merk dagang “ALTECO” dan tidak ada amar mengenai pembatalan merek dagang tersebut.



Direktorat Jenderal Hak Cipta-Paten dan Merek menerbitkan surat tanggal 12 Juni 1997 Nomor H4.NC -01.06.6-19-96 yang isinya membatalkan merek “ALTECO” dan Daftar Umum. Karena putusan Pengadilan Negeri Jakarta tersebut belum mempunyai kekuatan hukum tetap dan merasa dirugikan, maka PT. Maknawi Jaya Kencana sebagai Penggugat telah menggugat Direktur Merek Panda Direktorat Jenderal Hak Cipta, Paten, dan Merek sebagai Tergugat di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan permohonan agar menyatakan batal atau tidak sah surat Direktorat Merk pada Direktorat Jenderal Hak Cipta, Merek, dan Paten tanggal 12 Juni 1997 Nomor H4.HC-01 .06.6-19-96.

Dengan putusan Nomor 088/G.TUN/1997/PTUN.JKT, tanggal 18 Desember 1997, Pengadilan Tata Usaha Negara telah mengabulkan gugatan Penggugat, karena penerbitan surat Direktur Merk pada Direktorat Jenderal Hak Cipta, Paten, dan Merek tanggal 12 Juni 1997 Nomor H4.HC-01.06-6-19-96 bertentangan dengan asas kecermatan formal dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik, mengingat belum adanya izin dan Mahkamah Agung untuk melaksanakan putusan Pengadilan Negeri Jakarta yang amarnya dapat dilaksanakan terlebih dahulu.

Akan tetapi, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut dibatalkan oleh putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 27/13/1998/PT.TUN.JKT tanggal 30 Juli 1998, karena surat Direktur Merek tersebut diterbitkan atas dasar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 222/Pdt/G/1995 tanggal 30 November 1995 yang amarnya dapat dijalankan terlebih dahulu dan putusan Mahkamah Agung Nomor 2155K/Pdt/1992, sehingga surat Direktur Merek itu merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan yang menurut Pasal 2 huruf e dikecualikan dan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004). Karena pertimbangan hukum dan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta oleh Mahkamah Agung dinilai sudah benar dan tepat, maka permohonan kasasi yang diajukan Peng-

gugat tidak dapat diterima. Dari kasus pemakaian merek dagang “ALTECO” tersebut, kiranya dapat diambil kesimpulan bahwa meskipun putusan badan peradilan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut masih belum mempunyai kekuatan hukum tetap, tetapi jika putusan badan peradilan tersebut disertai putusan serta merta ( *uitvoerbaar bijvooraad* ), maka Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud adalah Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

- c. Agar suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan, maka Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus sesuai, atau tidak boleh menyimpang dan pertimbangan hukum atau amar putusan dan putusan badan peradilan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud. <sup>55</sup>
- d. Terhadap contoh yang berupa Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia tentang pemecatan Notaris seperti disebutkan dalam penjelasan Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, merupakan contoh yang sama dengan contoh yang terdapat dalam penjelasan Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, sesudah diadakan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, Indroharto 56 memberikan tanggapan bahwa Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia tersebut tidak berbeda dengan Keputusan pemecatan yang lain, sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat disengketakan di muka Pengadilan Tata Usaha Negara, karena usul pemecatan berasal dari Ketua Pengadilan yang dalam hal ini bertindak bukan sebagai badan peradilan, melainkan bertindak sebagai Jabatan Tata Usaha Negara dalam rangka pelaksanaan atas para notaris dan penasihat hukum

55 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ... Op.cit*, hlm. 223.

56 *Ibid*, hlm 224.

Berdasarkan contoh-contoh yang terdapat di dalam penjelasan Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, maka ada alasan untuk berpendapat bahwa yang dimaksud oleh pembuat undang-undang dengan “hasil pemeriksaan badan peradilan” dalam perumusan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 huruf e tersebut, adalah baik hasil pemeriksaan sidang badan peradilan dengan contoh Keputusan Direktur Jenderal Badan Pertanahan Nasional tentang sertifikat tanah maupun hasil pemeriksaan bukan sidang badan peradilan dengan contoh Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia tentang pemecatan Notaris.

Adapun yang dimaksud dengan hasil pemeriksaan bukan sidang badan peradilan tersebut adalah hasil pemeriksaan badan peradilan dengan tidak mempergunakan hukum acara yang berlaku untuk pengadilan di masing-masing lingkungan peradilan, dengan catatan khusus dalam hal pemecatan notaris dengan mempergunakan ketentuan yang terdapat dalam Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman Republik Indonesia tanggal 6 Juli 1987 Nomor KMA/006/SKB/ VII/1987-Nomor M.04-PR.08.05 Tahun 1987 tentang Tata Cara Pengawasan, Penindakan, dan Pembelaan dan Notaris pada saat sekarang sudah tidak berlaku, pada saat sekarang yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

## **6. Pasal 2 Huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004**

Di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan penjelasannya tidak terdapat ketentuan atau disebutkan apa yang dimaksud dengan “Keputusan .Tata Usaha Negara mengenai Tata Usaha mengenai Tentara Nasional Indonesia”.

Pasal 3 ayat (1) TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 yang kemudian diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 menentukan bahwa Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Dengan demikian yang dimaksud dengan “Keputusan Tata Usaha Negara mengenai Tata

Usaha Tentara Nasional Indonesia” adalah “Keputusan Tata Usaha Negara mengenai Tata Usaha TNI Angkatan Darat, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, dan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara, sehingga tidak termasuk lagi Keputusan Tata Usaha Negara mengenai urusan Tata Usaha Kepolisian Negara.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 huruf f, maka Keputusan Tata Usaha Negara mengenai Tata Usaha Tentara Nasional Indonesia tidak sampai menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara, sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 4 yang menjadi kompetensi absolut dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikannya. Akan tetapi, jika Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997, maka menjadi kompetensi absolut dan pengadilan di lingkungan Peradilan Militer untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikannya.<sup>57</sup>

## **7. Pasal 2 Huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004**

Adapun yang dimaksud dengan Komisi Pemilihan Umum adalah Komisi Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 jo Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yaitu lembaga yang bersifat nasional, tetap, mandiri untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 hanya terbatas pada Keputusan Komisi Pemilihan Umum mengenai hasil Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah saja. Jika hasil pemilihan umum yang diputus oleh Komisi Pemilihan Umum tersebut sampai menimbulkan perselisihan atau sengketa, maka sesuai

<sup>57</sup> Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, yang mempunyai wewenang untuk memutus adalah Mahkamah Konstitusi.

### **C. PERLUASAN KEPUTUSAN TUN**

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 menentukan:

1. Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal tersebut 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.

Ketentuan di dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah merupakan ketentuan umum, selanjutnya dijabarkan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Menurut Indroharto,<sup>58</sup> Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 merupakan ketentuan bahwa setiap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara wajib melayani setiap permohonan warga masyarakat yang ia terima apabila hal yang dimohonkan kepadanya itu menurut peraturan dasarnya menjadi tugas kewajibannya dan jika

<sup>58</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ...Op.cit*, hlm. 184-185.

ia melalaikan kewajiban itu, maka walaupun ia tidak berbuat apa-apa terhadap permohonan yang diterimanya itu, peraturan perundang-undangan menganggap ia telah mengeluarkan keputusan yang isinya menolak permohonan tersebut.

Sebagai akibat dari adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka pengertian Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) mendapat perluasan, karena dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut, dapat diketahui Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mengeluarkan keputusan yang menjadi kewajibannya disamakan dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang telah mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.

Apabila tidak mengeluarkan keputusan yang memang bukan menjadi kewajiban dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, maka tidak mengeluarkan keputusan yang dimaksud, sudah tentu tidak dapat disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.

Untuk menentukan apakah mengeluarkan keputusan tersebut memang menjadi kewajiban dan Badan atau Pejabat tata Usaha Negara, maka jika terjadi sengketa yang mempunyai wewenang untuk memutuskan adalah Peradilan Tata Usaha Negara dengan menggunakan ukuran tugas dan wewenang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan yang tidak dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, padahal menjadi kewajiban dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk mengeluarkan keputusan tersebut, di dalam literatur hukum Tata Usaha Negara,<sup>59</sup> disebut *Keputusan Tata Usaha Negara fiktif*. Keputusan tersebut dianggap seolah-olah ada, padahal sebenarnya secara faktual dalam bentuk penetapan tertulis tidak ada dan disebut Keputusan Tata Usaha Negara Negatif, karena Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap telah mengeluarkan keputusan yang isinya menolak

59 *Ibid.*

permohonan. Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara fiktif atau negatif dapat mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara yang masuk ruang lingkup pengadilan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dapat diketahui bahwa jika dalam jangka waktu yang telah ditentukan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, padahal mengeluarkan keputusan tersebut menjadi kewajibannya, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap telah mengeluarkan keputusan yang isinya menolak permohonan. Dengan kata lain, Keputusan Tata Usaha Negara fiktif atau negatif baru timbul, jika dalam jangka waktu yang telah ditentukan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, padahal mengeluarkan keputusan tersebut menjadi kewajibannya.

Mengenai jangka waktu yang ditentukan agar Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, mengeluarkan keputusan yang menjadi kewajibannya dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat diketahui bahwa jangka waktu yang dimaksud adalah:

1. jangka waktu yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar keputusan yang diwajibkan untuk dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
2. jika jangka waktu tersebut tidak tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar keputusan yang diwajibkan untuk dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, maka jangka waktunya adalah 4 (empat) bulan setelah permohonan diterima oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Sehubungan dengan adanya penentuan jangka waktu tersebut, terdapat masalah, yaitu jika setelah jangka waktu yang dimaksud, lewat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengikrarkan keputusan

yang mengabulkan permohonan, apakah keputusan tata usaha negara fiktif atau keputusan tata usaha negara negatif, masih berlaku?

Terhadap masalah tersebut, Indroharto<sup>60</sup> tidak memberikan pendapat yang tegas dan hanya mengemukakan “dapat diperkirakan pemohonnya tidak akan menggugat keputusan yang mengabulkan permohonannya, walaupun hal ini dikeluarkan di luar batas tenggang waktu. Mungkin pihak ketiga yang merasa dirugikan, karenanya yang akan mengadakan reaksi.

Mengingat jangka waktu yang ditentukan dalam Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah jangka waktu yang disediakan untuk Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan keputusan yang menjadi kewajibannya, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut sebenarnya sudah tidak mempunyai wewenang lagi untuk mengeluarkan keputusan yang dimaksud. Hanya saja perlu diingat, meskipun keputusan yang dimaksud dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang sebenarnya sudah tidak mempunyai wewenang lagi untuk mengeluarkan keputusan, tetapi atas dasar asas praduga rechtmatig (*veror oedening van rectmatigheid atau praesumptio iustee causa*).<sup>61</sup> Keputusan tersebut adalah keputusan yang sah sebagai Keputusan Tata Usaha Negara sampai dinyatakan tidak sah dengan putusan Pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Seperti yang pernah dikemukakan oleh Indroharto, bagi pemohon keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengabulkan permohonannya tidak sampai menimbulkan masalah, tetapi bagi bukan pemohon atau pihak ketiga, keputusan tersebut dapat menjadi masalah, jika keputusan yang dimaksud sampai menimbulkan kerugian atas kepentingannya, sehingga menjadi dasar untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

60 *Ibid.*, hlm. 187.

61 Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Penerbit Airlangga University Press, Cetakan ice-I, 1997, hlm. 61, 91—99.



## **BAB 4**

### **Para Pihak Berperkara**

**S**eperti halnya pada pemeriksaan di sidang pengadilan di lingkungan Peradilan Umum, para pihak pada pemeriksaan di sidang pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari Penggugat dan Tergugat. Siapa yang dapat bertindak sebagai Penggugat atau Tergugat pada pemeriksaan di sidang pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dapat diberikan penjelasan sebagai berikut.

#### **A. PENGGUGAT**

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tidak ada ketentuan yang menyebutkan siapa yang dimaksud dengan Penggugat tersebut. Namun berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dapat diketahui siapakah yang dimaksud dengan Penggugat. Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menjelaskan:

Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang 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.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa dalam sengketa Tata Usaha yang dapat bertindak sebagai Penggugat adalah:

1. Orang yang merasa kepentingannya dirugikan akibat terbitnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara;
2. Badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat terbitnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Artinya pada pemeriksaan di persidangan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dimungkinkan Badan publik atau Pejabat Tata Usaha Negara ( *ambtenaar* ) bertindak sebagai Penggugat. Di dalam kepustakaan Hukum Tata Usaha Negara yang ditulis sebelum berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, masih dimungkinkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara bertindak sebagai Penggugat.<sup>62</sup> Namun pasca berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, hal tersebut sudah tidak diatur lagi. Hanya saja untuk Badan Usaha Milik Negara ( BUMN), ada yang berpendapat bahwa BUMN dapat juga bertindak sebagai Penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara khusus tentang sertifikat tanah, karena alas hak dan gugatan adalah hak keperdataan dan BUMN tersebut. <sup>63</sup>Pada posisi tersebut, tidak bertindak sebagai Badan Tata Usaha Negara, tetapi sebagai badan hukum perdata. Apalagi BUMN sudah menjadi badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT).

Berapa banyak orang atau badan hukum perdata yang dapat bertindak sebagai Penggugat di dalam pemeriksaan sidang pengadilan tidak menjadi masalah, asalkan syarat semua orang atau badan hukum perdata tersebut, merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Demikian pula apakah orang atau badan hukum perdata yang dituju atau bukan yang dituju oleh Keputusan Tata Usaha Negara

62 Lihat misalnya Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Cetakan ke-I, (Bandung: Penerbit Alumni, 1985), hlm. 46.

63 Rumusan Kesimpulan Hasil Ceramah atau Diskusi tentang Perbandingan Peradilan Administrasi Prancis dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, Gema Peratun, Tahun IV No. Triwulan II-September 1997, hlm. 93.

yang disengketakan dapat bertindak sebagai Penggugat, tidak menjadi masalah, asal seseorang atau badan hukum perdata yang tersebut, merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Contoh mengenai Penggugat yang bukan orang yang dituju oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan sengketa Tata Usaha Negara, dapat diberikan contoh putusan Mahkamah Agung RI tanggal 10 Agustus 1999 Nomor 226.K/TUN/1997<sup>64</sup> yang membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara yang berupa Sertifikat Hak Milik Tanah atas nama D, karena adanya gugatan dari N.A cs dengan alasan Sertifikat Hak Milik Tanah tersebut dikeluarkan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional S atas dasar Surat Keputusan Fatwa Waris dan Pengadilan Agama S yang masih dalam penyidikan.

Sehubungan dengan unsur “kepentingan” pada rumusan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, sangat penting dan menentukan agar seseorang atau badan hukum perdata dapat bertindak sebagai Penggugat. Oleh karenanya, perlu terlebih dahulu diketahui apa yang dimaksud dengan “kepentingan” pada rumusan pasal tersebut.

Menurut Indroharto,<sup>65</sup> pengertian kepentingan dikaitkan dengan Hukum Acara Tata Usaha Negara itu mengandung arti, yaitu:

- I. Menunjuk kepada nilai yang harus dilindungi oleh hukum, dan
- II. Kepentingan proses, artinya apa yang hendak dicapai dengan melakukan suatu proses gugatan yang bersangkutan.

#### **Ad.I. Menunjuk kepada nilai yang harus dilindungi oleh hukum**

Selanjutnya oleh Indroharto dikemukakan bahwa nilai yang harus dilindungi oleh hukum tersebut ditentukan oleh faktor-faktor sebagai berikut:

64 Varia Peradilan, Tahun XVII No. 198, Maret 2002, hlm. 39—47.

65 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ...Op.cit* , hlm. 38-40.

1. Kepentingan dalam kaitannya yang berhak menggugat.  
Atas dasar yurisprudensi peradilan perdata yang ada sampai sekarang, kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum itu baru ada, jika kepentingan tersebut jelas:
  - a. ada hubungannya dengan Penggugat sendiri. Artinya untuk dianggap sebagai orang yang berkepentingan, Penggugat itu harus mempunyai kepentingan sendiri untuk mengajukan gugatan tersebut;
  - b. kepentingan harus bersifat pribadi. Artinya Penggugat memiliki suatu kepentingan untuk menggugat yang jelas, dapat dibedakan dengan kepentingan orang lain;
  - c. kepentingan harus bersifat langsung. Artinya yang terkena secara langsung adalah kepentingan Penggugat sendiri dan kepentingan tersebut, bukan diperoleh dan orang lain, umpamanya kepentingan seorang kreditor itu jelas tidak akan terkena secara langsung oleh suatu pencabutan subsidi dan debiturnya.
  - d. kepentingan secara objektif dapat ditentukan, baik mengenai luas maupun intensitasnya.
2. Kepentingan dalam hubungannya dengan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Di sini Penggugat harus dapat menunjukkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang digugatnya itu merugikan dirinya secara langsung.

#### **Ad. II. Kepentingan proses**

Menurut Indroharto bahwa tujuan yang hendak dicapai dengan berproses adalah terlepas dan kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum. Jadi, barang siapa menggunakan haknya untuk berproses tersebut dianggap ada maksudnya. Berproses yang tidak ada tujuannya apa-apa harus dihindarkan, tidak dibolehkan. Demikianlah secara garis besar pendapat dari Indroharto tentang apa yang dimaksud dengan “kepentingan” dalam. Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Selanjutnya pendapat lain yang dimaksud dengan kepentingan tersebut, S.F. Marbun<sup>66</sup> hanya mengemukakan bahwa kepentingan Penggugat yang dirugikan harus bersifat “langsung terkena” artinya kepentingan tersebut tidak boleh terselubung di balik kepentingan orang lain ( *rechtstreeks belang* ) sesuai dengan adagium yang menyatakan *point d’inte rest* dan *point d’action* .

T.H. Ketut Suraputra, TM<sup>67</sup> mengemukakan bahwa pengertian “merasa” pada perumusan dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dapat diartikan kepentingan tersebut belum perlu sudah nyata-nyata terjadi, sebagaimana umpamanya apabila seseorang mendapat izin bangunan, maka tetangganya sudah dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bilamana ia merasa kepentingannya dirugikan.

Apabila diperhatikan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan apa yang dimaksud oleh Indroharto dengan “kepentingan” dalam ketentuan tersebut, maka sudah sewajarnya jika Indroharto,<sup>68</sup> mengemukakan pendapat bahwa *actio popularis* tidak berlaku dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

*Actio popularis* adalah pengajuan gugatan yang dapat dilakukan oleh setiap orang terhadap adanya perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur adanya prosedur tersebut.

69

66 S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Edisi Pertama, Cetakan ke-I, ( Yogyakarta, Penerbit Liberty 1997), hlm. 226.

67 Himpunan Karangan di Bidang Hukum Tata Usaha Negara, Penerbitan Mahkamah Agung RI, 1993, hlm. 87.

68 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ...Op.cit* hlm. 36.

69 E. Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya, 2002), hlm. 16.

Dengan demikian, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, seseorang atau badan hukum perdata tidak dapat bertindak sebagai Penggugat dalam sidang Pengadilan dengan mempergunakan prosedur *actio popularis*.

Sampai saat sekarang belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur tentang gugatan *actio popularis*, yang sudah ada baru peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur tentang *Class Action* atau Gugatan Perwakilan Kelompok yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Menurut Pasal 1 huruf a Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2002, yang dimaksud dengan Gugatan Perwakilan Kelompok adalah:

Suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.

Peraturan Mahkamah Agung RI tersebut dikeluarkan, karena keberadaan dan Gugatan Perwakilan Kelompok telah diakui oleh beberapa undang-undang, misalnya:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup pada Pasal 37;
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada Pasal 46 ayat (1) huruf c;
3. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan pada Pasal 73.

Selanjutnya yang menjadi pertanyaan, apakah prosedur Gugatan Perwakilan Kelompok yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2002, dapat diterapkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009?

Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2002 hanya mengatur tentang tata cara dan persyaratan agar suatu perkara dapat diajukan secara Gugatan Perwakilan Kelompok tanpa menentukan substansi perkara apa yang dapat diajukan dengan menggunakan prosedur tersebut.<sup>70</sup> Sehingga Gugatan Perwakilan Kelompok sebagaimana dimaksud oleh Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 dapat saja diberlakukan pada penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Sebelum berlaku Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menggantikan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, praktik pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara telah mengakui suatu organisasi lingkungan hidup dapat bertindak sebagai Penggugat. Artinya organisasi lingkungan hidup mempunyai hak untuk menggugat ( *ius standing*, *standing to sue*, atau *legal standing* ).

Hak untuk menggugat tersebut adalah hak untuk menggugat mengatasnamakan kepentingan umum. Sebagai contoh adalah kasus “Dana Reboisasi” yang telah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan putusan tanggal 9 Desember 1994 Nomor 088/G/1994/Piutang/PTUN Jakarta.<sup>71</sup> Pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut, dapat diketahui bahwa organisasi lingkungan hidup diakui dapat bertindak sebagai Penggugat dengan mengatasnamakan kepentingan umum. Organisasi lingkungan hidup dapat menggugat jika memenuhi kriteria sebagai berikut.

1. Tujuan dan organisasi memang melindungi lingkungan hidup atau menjaga kelestarian alam, tujuan mana harus tercantum dan dapat dilihat dalam Anggaran Dasar organisasi yang bersangkutan..
2. Organisasi harus berbentuk badan hukum atau yayasan.

<sup>70</sup> *Ibid.*, 2002 , hlm. 15 dan 18.

<sup>71</sup> Yudistira, *Penyelesaian Kasus-Kasus Hukum Lingkungan* , Cetakan ke-I, (Bandung: Penerbit Pasundan Law Faculty Press, 1997), hlm. 109-126.

3. Organisasi harus secara berkesinambungan menunjukkan ada kepedulian terhadap perlindungan lingkungan hidup yang secara nyata di masyarakat.
4. Organisasi tersebut harus cukup representatif.

Perlu diketahui kriteria tersebut berasal dari pendapat Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulung, S.H., dalam tulisan berjudul “ *Masalah Perizinan yang Berkaitan dengan Bidang Lingkungan Hidup* ” pada Majalah Gema Peratun, Tahun I Nomor 2 Agustus 1993, hlm. 263. Setelah berlaku Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, hak untuk menggugat organisasi lingkungan hidup diatur dalam Pasal 92 undang-undang tersebut.

## **B. TERGUGAT**

Berbeda dengan siapa yang dimaksud dengan Penggugat, maka yang dimaksud dengan Tergugat ditentukan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), menyebutkan bahwa 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.

Sebelum dijelaskan, lebih lanjut siapakah yang dimaksud dengan Tergugat, perlu terlebih dahulu dijelaskan apakah yang dimaksud dengan “wewenang” dalam Pasal 1 angka 6 tersebut. Yang dimaksud dengan “*wewenang*” dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) adalah wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, jadi wewenang dalam pengertian hukum publik, bukan pada lingkup hukum perdata.



Selanjutnya S.F. Marbun menyatakan bahwa: <sup>72</sup>

Menurut hukum administrasi, pengertian “kewenangan” (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang berasal dan kekuasaan legislatif atau dan kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian “wewenang” (*competence, bevoegdheid*), hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang, berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu.

Antara wewenang dengan jabatan selalu terdapat keterkaitan, karena wewenang selalu melekat pada suatu jabatan atau dengan perkataan lain pada suatu jabatan, selalu dilekati dengan wewenang.

E. Utrecht atau Moh. Saleh Djindang <sup>73</sup> mengemukakan bahwa jabatan adalah pendukung wewenang. Jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan yang tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum). <sup>74</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan “lingkungan pekerjaan yang tetap” adalah suatu lingkungan pekerjaan yang sebanyak-banyaknya dapat dinyatakan dengan tepat dan teliti (*zoveel mogellijk nauwkeurig omschreven*) dan bersifat *duurzaam*. <sup>75</sup>

Apakah yang menjadi kriteria agar suatu Badan atau Pejabat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 1 angka 6, dapat diketahui bahwa Tergugat dibedakan sebagai berikut.

72 Lihat S.F. Marbun dalam tulisannya dengan judul: “Analisa Teoritik Yuridis Kasus Ir. Akbar Tanjung Dan Optik Hukum Administrasi”, dimuat dalam Amir Syamsuddin dkk. (Penyunting), *Putusan Perkara Akbar Tanjung*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), hlm. 47.

73 E. Utrecht atau Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia...Op.cit*, hlm. 145.

74 *Ibid.*, hlm. 144.

75 *Ibid.*

1. Badan Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Artinya yang diberi wewenang untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara adalah Badan Tata Usaha Negara. Namun, Badan Tata Usaha Negara sendiri tidak mungkin dapat mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Adapun yang dapat mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara adalah alat perlengkapan dan Badan Tata Usaha Negara atas dasar wewenang untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.

Alat perlengkapan dan Badan Tata Usaha Negara dimaksud adalah sesuatu jabatan yang ada pada Badan Tata Usaha Negara yang dalam kegiatannya sehari-hari dilakukan oleh pemangku jabatan, merupakan personifikasi dari jabatan alat perlengkapan dan Badan Tata Usaha Negara tersebut.

Sebagai contoh adalah Badan Pertimbangan Kepegawaian, yaitu Badan yang termasuk Lembaga Ekstra Struktural yang bertanggung jawab kepada Presiden,<sup>76</sup> serta mempunyai wewenang mengambil keputusan terhadap banding administratif terhadap penjatuhan hukuman disiplin berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.

Keputusan Badan Pertimbangan Kepegawaian tersebut dikeluarkan dan ditandatangani oleh Ketua Badan Pertimbangan Kepegawaian sebagai alat perlengkapan dan Badan Pertimbangan Kepegawaian. Dengan demikian, jika sampai terjadi sengketa Tata Usaha Negara dengan Badan Pertimbangan Kepegawaian, maka yang menjadi Tergugat adalah jabatan Ketua Badan Pertimbangan Kepegawaian, bukan Badan Pertimbangan Kepegawaian.

76 *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Edisi Ketiga, (Jakarta: Penerbit PT. Toko Gunung Agung 1997), hlm. 81.

2. Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Di sini peraturan perundang-undangan memberikan wewenang untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut kepada “jabatan” Tata Usaha Negara dan bukan kepada pemangku jabatan. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 istilah “jabatan” disebut dengan “Pejabat” yang akibatnya dapat menyesatkan, karena Pejabat adalah sama dengan pemangku jabatan. Meskipun demikian, istilah “Pejabat” tetap digunakan, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 memang menggunakan istilah tersebut. Jadi, sebenarnya yang menjadi Tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah Jabatan Tata Usaha Negara dan bukan Pejabat Tata Usaha Negara.

Sebagai contoh: A sebagai pejabat atau pemangku jabatan Bupati Kepala Daerah Kabupaten X telah mengeluarkan surat perintah pembongkaran bangunan, karena bangunan tersebut tidak memiliki IMB. Pada waktu B menggantikan A, sebagai pejabat atau pemangku jabatan Bupati Kepala Daerah Kabupaten X, surat perintah pembongkaran tersebut baru dilaksanakan. Jika C merasa dirugikan dengan dilaksanakannya surat perintah pembongkaran dan C mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, maka dalam sengketa Tata Usaha Negara ini yang menjadi Tergugat adalah jabatan Bupati Kepala Daerah Kabupaten X dan bukan B sebagai Pejabat atau pemangku jabatan Bupati Kepala Daerah Kabupaten X.

Memperhatikan rumusan dan ketentuan di dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), yaitu dengan perumusan “... .. *berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya ...* ” maka untuk dapat menentukan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menjadi Tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara, perlu terlebih dahulu diperhatikan jenis dan wewenang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada

waktu mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, apakah atribusi, pemberian kuasa (mandat), atau pelimpahan wewenang (delegasi). Yang dimaksud dengan masing-masing jenis wewenang tersebut adalah sebagai berikut.

1. Wewenang yang diberikan dengan atribusi, artinya wewenang langsung diberikan atau langsung ditentukan oleh peraturan perundang-undangan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Misalnya wewenang yang diberikan kepada Presiden RI untuk mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004.
2. Wewenang yang diberikan dengan mandat. Artinya wewenang diberikan kepada mandataris (penerima mandat) dan mandans (pemberi mandat) melaksanakan wewenang untuk dan atas nama mandans. Pada wewenang yang diberikan dengan mandat, mandataris tidak sampai diberikan tanggung jawab dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara oleh mandans. Mandataris hanya diberikan wewenang untuk dan atas nama mandans mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Dengan demikian tidak terjadi pengalihan wewenang dari mandans kepada mandataris. Tanggung jawab atas dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara masih tetap pada mandans. Mandataris hanya diberikan wewenang untuk dan atas nama mandans mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara saja. Setiap waktu mandans masih punya wewenang untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tanpa mencabut terlebih dahulu mandat yang telah diberikan kepada mandataris.
3. Wewenang yang diberikan dengan delegasi. Artinya wewenang yang diberikan dengan penyerahan wewenang dari delegans (pemberi delegasi) kepada delegataris (penerima delegasi). Pada wewenang yang diperoleh dengan delegasi, delegataris telah diberikan tanggung jawab untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara untuk dan atas nama delegataris sendiri, bukan untuk dan atas nama delegans, karena telah terjadi penyerahan wewenang dan delegans kepada delegataris.

Hal-hal yang menyangkut pengalihan wewenang untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, maka mengenai wewenang yang diperoleh karena delegasi, hanya dapat terjadi pada aturan perundang-undangan yang menyebutkan wewenang untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat didelegasikan.

Pemberian delegasi untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud dari delegans kepada delegataris harus dituangkan dalam bentuk formal, misalnya dalam bentuk Surat Keputusan. Sebagai akibat dan pemberian wewenang dengan delegasi, delegans sudah tidak mempunyai wewenang lagi untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Delegasi baru mempunyai wewenang kembali untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, setelah mencabut terlebih dahulu pemberian delegasi kepada delegataris.

Suwoto Mulyosudarmo, <sup>77</sup> mengemukakan ciri-ciri masing-masing jenis wewenang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut sebagai berikut:

1. Ciri-ciri dan atribusi:
  - a. pembentukan kekuasaan secara atribusi melahirkan kekuasaan baru;
  - b. pembentukan kekuasaan secara atribusi harus dilakukan oleh suatu badan yang pembentukannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan ( *authorized organs*).
2. Ciri-ciri dari mandat:
  - a. pemberian kuasa hanya dapat diberikan oleh badan yang berwenang, yaitu badan yang memperoleh kekuasaan secara atribusi ( *geattribueerde* ) atau oleh pemegang delegasi ( *gedelegeerde* );
  - b. pemberian kuasa tidak membawa konsekuensi bagi penerima kuasa ( *gemandaatteeerde* ) untuk bertanggung

<sup>77</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan*, (Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 41,44, dan 47.

jawab kepada pihak ketiga, namun dapat diwajibkan memberikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi kuasa. Tanggung jawab kepada pihak ketiga dalam kaitannya dengan tugas mandataris tetap berada pada pemben kuasa ( *mandant* );

- c. konsekuensi teknis administratifnya adalah seorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pembeni kuasa ( *mandant* ). Sedangkan seorang pemegang delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak mandiri;
  - d. penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak ketiga hanya atas izin dan pemberi kuasa. Jika secara tegas pada pemberian submandat diperlukan karena pelimpahan kuasa, pada hakikatnya hanya sekadar pemberian hak untuk melakukan sebagian atau seluruh kekuasaan tanpa mengalihkan tanggung jawab.
3. Ciri-ciri dari delegasi:
- a. pendelegasian harus dilakukan oleh badan yang berwenang;
  - b. pendelegasian menyebabkan hilangnya wewenang bagi delegans dalam angka waktu yang telah ditentukan;
  - c. delegataris harus bertindak atas nama sendiri dan oleh karena itu seorang delegataris bertanggung jawab secara eksternal terhadap segala pelaksanaan kekuasaan yang timbul dan pendelegasian kekuasaan itu;
  - d. sub delegasi baru dapat dilakukan, tetapi hanya dapat dilakukan dengan persetujuan delegans.

Memperhatikan apa yang dimaksud dengan masing-masing jenis wewenang tersebut, Mahkamah Agung, <sup>78</sup>telah memberikan petunjuk kepada para Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai berikut.

1. Jika wewenang yang diberikan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah atribusi atau delegasi, maka yang men-

78 Lihat butir II dalam Surat Mahkamah Agung RI tanggal 24 Maret 1992 Nomor 052/ Td.TUN/III/1992.

jadi Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memperoleh wewenang tersebut untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

2. Jika wewenang yang diberikan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut adalah mandat, maka yang menjadi Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memberikan wewenang kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Dari mana dapat diketahui bahwa wewenang yang diperoleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara karena delegasi?

Wewenang dapat diketahui dan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut harus tercantum bahwa wewenang yang dimaksud dapat didelegasikan atau dilimpahkan, misalnya Pasal ayat (3) Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 361M-DAGIPER/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Perdagangan menentukan:

Bupati atau Walikota melimpahkan kewenangan penerbitan SIUP kepada Kepala Dinas yang bertanggungjawab di bidang perdagangan atau pejabat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu setempat.

Apabila di dalam peraturan perundang-undangan tidak tercantum bahwa wewenang dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat diberikan dengan delegasi, maka wewenang tersebut tidak dapat didelegasikan, tetapi dapat diberikan dengan mandat, misalnya dalam Peraturan Menteri Penerangan RI Nomor 01/PERIMENPEN/1984 tentang Surat Izin Usaha Penerbitan Pers,<sup>79</sup> tidak tercantum bahwa Menteri Penerangan RI dapat mendelegasikan wewenang untuk

<sup>79</sup> Sudah tidak diberlakukan lagi.

membatalkan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers kepada Direktur Jenderal Departemen Penerangan RI, tetapi dengan atas nama Menteri Penerangan RI, Direktur Jenderal Departemen Penerangan RI dapat mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Penerangan RI No. 123/KEP/MENPEN/1994 tentang Pembatalan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers Majalah mingguan Tempo.

Di dalam beberapa peraturan perundang-undangan, di samping tercantum bahwa wewenang dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat diberikan dengan delegasi, juga tercantum bahwa wewenang dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat diberikan dengan mandat, misalnya Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS menentukan:

- (1) Pejabat Kepegawaian Pusat menetapkan:
  - a. Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil Pusat di lingkungannya;
  - b. Pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil Pusat bagi calon Pegawai Negeri Sipil Pusat di lingkungannya, kecuali yang tewas atau cacat karena dinas.
- (2) Pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat mendelegasikan wewenangnya atau memberikan kuasa kepada pejabat lain di lingkungannya.

Dari adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 54 ayat (2) dapat disimpulkan bahwa dimungkinkan adanya lebih dan 1 (satu) Tergugat. Oleh karena itu, menarik untuk diperhatikan adanya tanggapan dari Pengadilan terhadap surat gugatan yang di samping mencantumkan Tergugat, juga mencantumkan Turut Tergugat, yaitu dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara antara Penggugat: Tjo Eng Nie Shao melawan 1. Tergugat Kepala Dinas Perumahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, 2. Turut Tergugat I: Firma "Harco" dan 3. Turut Tergugat II: PT. Harco Indah. <sup>80</sup>

80 Gema Peratun Tahun II Nomor 5 Juli 1994, hlm. 17, 22-23, 38-39.



Dalam pemeriksaan di sidang Pengadilan, Turut Tergugat II telah mengajukan eksepsi bahwa tidak tepat untuk mengikut sertakan Turut Tergugat sebagai pihak, karena berdasarkan Pasal 1 angka 6, yang dapat dijadikan Tergugat (ataupun Turut Tergugat) adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang telah mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.

Adapun Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 10 Februari 1990 Nomor 097/TK/PTUNJ terdapat tanggapan terhadap eksepsi tersebut dengan pertimbangan hukum antara lain sebagai berikut.

1. Pada prinsipnya sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), yang dimaksud dengan Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.
2. Akan tetapi tidak berarti Pengadilan harus menolak gugatan dan Penggugat atau mengeluarkan pihak Turut Tergugat dan gugatannya yang Secara tegas tidak dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.
3. Sesuatu yang tidak dilarang tidak harus begitu saja ditolak, apalagi mengingat bahwa untuk menentukan siapa-siapa yang perlu digugat dalam suatu gugatan adalah Penggugatlah yang lebih mengetahui. Terlebih pula di dalam praktiknya pihak yang tidak diikutsertakan dalam proses sebagai pihak-pihak yang bersengketa tidak dapat dipaksa untuk tunduk pada putusan yang telah dijatuhkan Pengadilan.
4. Sekalipun dalam suatu sengketa Tata Usaha Negara, pada hakikatnya Keputusan Tata Usaha Negara merupakan titik sentral, namun hal tersebut tidak berarti boleh ada pihak

- lain di luar pejabat pembuat Keputusan Tata Usaha Negara tersebut yang dapat digugat sebagai pihak Turut Tergugat.
5. Konstruksi yuridis kedudukan Turut Tergugat adalah didasarkan pada kebutuhan praktik agar yang bersangkutan sebagai pihak yang terkait, juga harus tunduk pada putusan, sehingga perkaranya dapat selesai dengan tuntas serta sesuai dengan asas peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan.
  6. Dimasukkannya PT. Harco sebagai pihak dalam kedudukan sebagai Turut Tergugat adalah cukup beralasan dan dapat diterima, sehingga oleh karenanya eksepsi Turut Tergugat II harus ditolak.

Dalam Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta tanggal 22 Mei 1992 Nomor 22/B/1992/PT.TUN.JKT, pertimbangan hukum Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut disetujui. Hanya saja masuknya badan hukum perdata atau perseorangan yang mempunyai kepentingan atau ada kaitannya dengan perkara dapat turut serta sebagai pihak, yaitu dengan jalan intervensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1),<sup>81</sup> sehingga yang semula kedudukan PT. Harco sebagai Turut Tergugat I dan PT. Harco Indah sebagai Turut Tergugat II, oleh Pengadilan Tinggi Jakarta, PT. Harco ditempatkan sebagai Tergugat Intervensi I dan PT. Harco Indah ditempatkan sebagai Tergugat Intervensi II.

Dalam Putusan Mahkamah Agung tanggal 11 April 1994 Nomor 21K/TUN/1992, Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta jo Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dibatalkan, karena salah menerapkan hukum dengan alasan sebagai berikut.

- a. Penarikan Turut Tergugat I dan II dilakukan oleh Penggugat, sehingga bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Un-

81 Dalam pertimbangan hukum dan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Jakarta tersebut disebutkan bahwa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Jakarta tidak perlu dibatalkan, tetapi cukup diperbaiki saja.

dang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) jo. Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

- b. Membenarkan eksepsi yang diajukan Turut Tergugat II.

Adanya penyebutan Tergugat II, Tergugat III atau Turut Tergugat I, Turut Tergugat I dan seterusnya sebenarnya tidak perlu terjadi, dengan alasan seperti dikemukakan oleh Indroharto<sup>82</sup> dan Suparto Wijoyo,<sup>83</sup> intinya adalah sebagai berikut.

1. Putusan Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah putusan yang bersifat *erga omnes*. Artinya putusan Pengadilan berlaku terhadap siapa saja, tidak hanya terbatas pada para pihak seperti putusan pengadilan (*baca: pengadilan perdata*) di lingkungan Peradilan Umum. Putusan terhadap sengketa Tata Usaha Negara adalah putusan terhadap sengketa hukum publik (mempunyai karakter hukum publik) yang berlaku tidak hanya pada para pihak yang bersengketa saja.<sup>84</sup>
2. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) menentukan: “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”

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa:

1. Yang selalu menjadi pihak Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Namun bukan semua Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, hanya Badan atau Pejabat Tata

82 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ...Op.Cit*, hlm. 29.

83 Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, ...Op.Cit, hlm. 174—180.

84 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha, ...Op.cit*, hlm. 29.

Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Jadi, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (yang disengketakan) tidak ada dasar hukumnya untuk ditarik sebagai Tergugat.

2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara harus berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya.

Mengikuti pendapat dan Indroharto dan Suparto Wijoyo seperti di atas, maka penyebutan Tergugat I, Tergugat II, Turut Tergugat I, Turut Tergugat II, dan seterusnya sebenarnya tidak perlu terjadi.

## BAB 5

### **Ikut Serta (Masuknya) Pihak Ketiga dalam Perkara TUN**

**D**alam proses penyelesaian perkara Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung, di samping Penggugat dan Tergugat, kadangkala ada pihak ketiga yang berkepentingan juga terhadap penyelesaian perkara Tata Usaha Negara tersebut. Kepada pihak ketiga perlu diberikan kesempatan ikut serta dalam penyelesaian perkara Tata Usaha Negara. Ikut serta pihak ketiga dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, di dalam kepustakaan disebut *intervensi*. Di dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

- (1) 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 bersangkutan.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikabulkan atau ditolak oleh Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita acara sidang.
- (3) Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.

Apa yang dimaksud dengan “kepentingan” dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah sama dengan apa yang dimaksud dengan “kepentingan” dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Sebelum mengemukakan tentang keikutsertaan pihak ketiga dalam proses penyelesaian perkara Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung, perlu mendapat perhatian ketentuan tentang keikutsertaan pihak ketiga tersebut. Pembuat undang-undang telah mencontoh ketentuan tentang keikutsertaan pihak ketiga dalam proses penyelesaian perkara perdata yang sedang berlangsung.<sup>85</sup> Memperhatikan dalam perkara Tata Usaha Negara bahwa yang dapat bertindak sebagai Penggugat sudah ditentukan, yaitu hanya orang atau badan hukum perdata saja. Sedangkan yang dapat bertindak sebagai Tergugat adalah hanya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara saja.

Mengingat ketentuan yang terdapat dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dimungkinkan pihak ketiga yang kepentingannya terkait dengan digugatnya satu Keputusan Tata Usaha Negara ikut serta dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dan duduk memihak Tergugat. Padahal yang dapat duduk sebagai Tergugat hanya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara saja, maka menurut Indroharto,<sup>86</sup> ketentuan dalam Pasal 83 tersebut terdapat kekeliruan. Selanjutnya menurut Indroharto bahwa sebenarnya sudah cukup kalau pihak ketiga tersebut didengar saja sebagai saksi yang sangat berkepentingan, sehingga kesaksiannya secara tidak langsung akan memperkuat dalil-dalil Tergugat yang sedang digugat dan kepentingannya sendiri. berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut, dapat diketahui bahwa keikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, hanya dapat dilakukan “selama pemeriksaan berlangsung”.

85 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ...Op.cit* , hlm. 98.

86 *Ibid.* , hlm. 29-30.

Adapun hal yang menjadi pertanyaan adalah apakah yang dimaksud dengan “selama pemeriksaan berlangsung” dalam Pasal 83 ayat (1) tersebut?

Menurut Indroharto yang dimaksud dengan “selama pemeriksaan berlangsung” adalah “*selama pemeriksaan persiapan berlangsung*”. Sangat sulit jika pihak ketiga yang berkepentingan dibolehkan melakukan intervensi pada saat pemeriksaan sidang sudah mulai atau sudah pada taraf pembuktian dilakukan. Mengingat jika sampai ada pihak baru yang menjadi pihak dalam sengketa Tata Usaha Negara, harus dilakukan pemeriksaan persiapan lagi seperti dimaksud pada Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, padahal pemeriksaan persiapan pada perkara Tata Usaha Negara antara Penggugat dengan Tergugat asal semula sudah selesai dilaksanakan. Menurut Indroharto permohonan intervensi setelah dilakukan pemeriksaan persiapan harus ditolak dan prakarsa Hakim, untuk menarik pihak ketiga ke dalam proses penyelesaian perkara Tata Usaha Negara yang sedang berjalan, juga tidak akan dilakukan sesudah pemeriksaan persiapan selesai. Menurut Indroharto,<sup>87</sup> selama pemeriksaan persiapan berlangsung, Hakim sudah dapat mengetahui pihak ketiga yang mempunyai kepentingan dengan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tersebut dan Hakim akan memberitahukan kepada pihak ketiga adanya sengketa Tata Usaha Negara yang dimaksud.

Menurut Lintang O. Siahaan,<sup>88</sup> pada praktik jika anjuran Indroharto diikuti, akan timbul ketegangan sebab pihak-pihak yang bersangkutan akan melakukan protes keras. Untuk menghindarinya dalam praktik ditempuh jalan keluar, yakni setiap permohonan intervensi diterima kapanpun diajukan, bahkan hingga saat kesimpulan. Pemberian dilakukan dengan catatan tidak menyebabkan mundur pemeriksaan perkara, hingga pihak yang berperkara tidak ada yang rugi secara prosedural. Pemohon hanya dapat ikut serta sejak masuknya hingga putusan diucapkan.

Berbeda dengan pendapat Indroharto, Mahkamah Agung punya pendapat sendiri seperti terdapat dalam petunjuk yang diberikan ke-

87 *Ibid.*

88 *Ibid.*, 1993, hlm. 96-97.

pada para Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara. Gugatan intervensi dapat diajukan paling lambat sebelum pemeriksaan saksi. Hal demikian untuk menghindari pemeriksaan persiapan yang harus diulangi lagi. <sup>89</sup>

Menurut R. Wiyono <sup>90</sup>petunjuk dari Mahkamah Agung tersebut tidak jelas, karena jika berpegangan pada kalimat pertama dan petunjuk, yaitu “gugatan intervensi dapat diajukan paling lambat sebelum pemeriksaan saksi”, maka gugatan intervensi tidak harus diajukan pada waktu masih berlangsungnya pemeriksaan persiapan. Gugatan intervensi masih dapat diajukan pada waktu masih berlangsungnya pengajuan jawab berjawab pada tahap jawaban, replik maupun duplik. Apabila berpegangan pada kalimat kedua petunjuk Mahkamah Agung, yaitu pada kalimat “ *hal mana untuk menghindari pemeriksaan persiapan yang harus diulangi lagi*’ maka gugatan intervensi harus diajukan pada waktu masih berlangsungnya pemeriksaan persiapan. <sup>91</sup> Mana di antara kedua pendapat tersebut yang akan diikuti dalam praktik, kiranya akan ditentukan secara kasuistis.

Mengenai prakarsa ikutserta (masuknya) pihak ketiga dalam proses penyelesaian perkara Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dapat diketahui bahwa pihak ketiga tersebut bertindak:

- a. atas prakarsa sendiri, atau
- b. atas prakarsa Hakim.

#### **Ad. a. Atas Prakarsa Sendiri**

Pihak ketiga atas prakarsa sendiri ikut serta dalam proses penyelesaian perkara Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung dengan

89 Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*, Cetakan ke-I, (Jakarta: Penerbit Perum Percetakan Negara RI, , 2005), hlm. 194.

90 R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, edisi revisi, Cetakan Pertama*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm 79-80.

91 Lihat butir III pada surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 222ITd.TUN/XJ1993.



maksud pihak ketiga untuk mempertahankan dan membela hak dan kepentingannya, agar jangan dirugikan oleh putusan Pengadilan dalam sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung.<sup>92</sup>

Contoh: A menggugat agar keputusan Badan Pertanahan Nasional yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. Pencabutan tersebut dilakukan karena cara perolehan sertifikat si A tersebut tidak melalui prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku. B yang mengetahui gugatan si A tersebut merasa berkepentingan untuk mempertahankan atau membela haknya, karena ia merasa yang paling berhak atas tanah tersebut sebagai ahli waris tunggal dan pewaris yang semula memiliki tanah tersebut. Untuk dapat ikut serta dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung, Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa pihak ketiga tersebut harus mengajukan permohonan.

Berdasarkan petunjuk Mahkamah Agung yang telah dikeluarkan,<sup>93</sup> 88 dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan ketentuan tersebut adalah pihak ketiga harus mengajukan gugatan intervensi, yang dalam hal ini pihak ketiga yang dimaksud berkedudukan sebagai Penggugat Intervensi.

Selanjutnya diberikan petunjuk bahwa sebelum Majelis Hakim menolak atau mengabulkan permohonan gugatan intervensi, sebaiknya didengar juga tanggapan dan Penggugat dan Tergugat Asal, apakah benar pihak ketiga yang mengajukan permohonan gugatan intervensi tersebut mempunyai kepentingan. Apabila permohonan tersebut dikabulkan, maka pihak ketiga tersebut akan ikut serta dalam proses penyelesaian perkara Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung. Akan tetapi, apabila permohonan tersebut ditolak, maka Pasal 83 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa pihak ketiga yang mengajukan permohonan ikut serta dalam proses penyelesaian perkara Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung, dapat

92 Penjelasan Pasal 83 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

93 Lihat butir VII.4, c, d, dan e, pada surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI, Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 224/Td/TUN/X/1993.

mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding, yang harus diajukan bersama-sama dengan permohonan pemeriksaan di tingkat banding terhadap putusan akhir dalam pokok perkara.

Ditolak atau dikabulkan permohonan gugatan intervensi tersebut harus dituangkan dalam putusan sela yang dicantumkan dalam berita acara siding sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Oleh karena keikutsertaan pihak ketiga atas prakarsa sendiri dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung adalah berkedudukan “sebagai Penggugat Intervensi”, maka pihak ketiga tersebut harus seseorang atau badan hukum perdata dan tidak dapat berupa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

#### **Ad.b. Atas Prakarsa Hakim**

Mengenai keikutsertaan pihak ketiga dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung atas prakarsa Hakim, Mahkamah Agung telah memberi petunjuk sebagai berikut:

94

- a. Sebaiknya sebelum Hakim mengeluarkan penetapan dalam putusan selanya yang bermaksud menarik pihak ketiga atas inisiatif Hakim, perlu yang bersangkutan dipanggil lebih dahulu dan diberi penjelasan apakah dia bersedia masuk dalam perkara yang sedang diperiksa.
- b. Pihak ketiga yang bukan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bergabung dengan pihak Tergugat Asal, seyogianya berkedudukan sebagai saksi yang menyokong Tergugat, karena dia mempunyai kepentingan yang paralel dengan Tergugat Asal dan dia tidak dapat berkedudukan sebagai pihak Tergugat sesuai ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

94 Lihat butir VII.4, c, d, dan e pada surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI, Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 224/Td/TUN/X/1993.

Oleh penjelasan Pasal 83 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diberikan contoh tentang keikutsertaan pihak ketiga dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung atas prakarsa Hakim sebagai berikut:

A menggugat Pemerintah Daerah agar izin mendirikan bangunan atas nama B dibatalkan. Putusan Pengadilan atas gugatan tersebut akan menyangkut kepentingan B walaupun berada di luar proses. Apabila B tidak ikutserta dalam proses tersebut untuk mempertahankan haknya, maka akan merugikan kepentingannya. Sekalipun B tidak memasuki proses atas prakarsanya sendiri. Dalam hal demikian maka Majelis Hakim yang memeriksa perkara tersebut, atas prakarsanya dapat menetapkan agar B ditarik sebagai pihak pada proses tersebut. B yang tidak ingin izin mendirikan bangunannya dibatalkan tentu akan bergabung dengan Tergugat sebagai Tergugat II Intervensi.

Sehubungan dengan adanya petunjuk dan Mahkamah Agung seperti di atas, terhadap contoh yang diberikan oleh penjelasan Pasal 83 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, hendaknya dibaca sepanjang B adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Selain ikutserta pihak ketiga dalam proses penyelesaian perkara Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung atas prakarsa pihak ketiga sendiri atau atas prakarsa Hakim, sebagaimana dimaksud pada Pasal 83 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, penjelasan Pasal 83 ayat (1) dan (2) menyebutkan juga bahwa adakalanya ikutserta pihak ketiga pada proses penyelesaian perkara Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung, karena ada permintaan dari salah satu pihak, yaitu Penggugat atau Tergugat. Dalam penjelasan Pasal 83 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diberikan contoh sebagai berikut:

- a A menggugat agar keputusan Badan Pertanahan Nasional yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. A memperoleh sertifikat tersebut dengan jalan membeli tanah dan C. Oleh karena itu, dia mengajukan permohonan agar C ditarik dalam proses bergabung dengannya untuk memperkuat posisi gugatannya. Kedudukan C dalam proses ini adalah Penggugat II Intervensi.

- b. A menggugat agar keputusan Badan Pertanahan Nasional yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. Apabila Tergugat ingin membuktikan alasan pencabutan sertifikat atas nama A bahwa pencabutan tersebut berdasar laporan C yang menyatakan bahwa ialah yang berhak atas tanah tersebut, maka Tergugat dapat mengajukan permohonan agar C ditarik dalam proses bergabung dengannya sebagai Tergugat II Intervensi.

Terhadap kedua contoh tersebut, maka dengan mengingat adanya petunjuk dari Mahkamah Agung dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, contoh pada bukti a hendaknya dibaca sepanjang C adalah orang atau badan hukum perdata, sedangkan contoh pada butir b hendaknya dibaca sepanjang C adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Meskipun dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 83 tersebut secara langsung tidak mengatur pula tentang keikutsertaan pihak ketiga dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung, karena adanya permintaan dan Penggugat atau Tergugat, tetapi jika diperhatikan pada kedua contoh yang diberikan oleh penjelasan Pasal 83 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu dengan terlebih dahulu adanya permohonan dan Penggugat atau Tergugat kepada Majelis Hakim, maka tidak salah jika dapat diambil kesimpulan bahwa pengaturan selanjutnya permohonan dan Penggugat dan Tergugat tersebut adalah mengikuti ketentuan yang berlaku pada keikutsertaan pihak ketiga dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung atas prakarsa Hakim.

## BAB 6

### Bantuan Hukum dalam Perkara TUN

**P**asal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan, setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan bantuan hukum adalah pemberian jasa hukum kepada setiap orang yang tersangkut suatu perkara. <sup>95</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, ketentuan tentang bantuan hukum diatur dalam Pasal 57, Pasal 58, dan Pasal 84. Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menjelaskan:

Para pihak yang bersengketa, masing-masing dapat didampingi atau diwakili oleh seorang atau beberapa orang kuasa.

Apabila diuraikan ketentuan tersebut maksudnya sebagai berikut:

- a. Meskipun para pihak yang berperkara hadir di pemeriksaan sidang pengadilan, masing-masing pihak dapat didampingi oleh seorang atau beberapa orang kuasa.
- b. Jika salah satu atau para pihak yang berperkara tidak hadir di pemeriksaan sidang pengadilan, pihak yang tidak hadir dapat diwakili seorang atau beberapa orang kuasa. Pihak pemberi kuasa dapat saja tidak hadir di pemeriksaan sidang pengadilan. Namun Pasal 58 Undang-Undang Nomor 5

95 Lihat Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Tahun 1986 menentukan bila dipandang perlu, hakim berwenang memerintahkan kedua pihak yang berperkara datang menghadap sendiri ke persidangan, sekalipun sudah diwakili seorang kuasa.

- c. Yang dapat didampingi atau diwakili seorang atau beberapa kuasa, hanya “ *para pihak yang berperkara* ” saja, yaitu Penggugat, Tergugat, atau pihak ketiga yang ikut serta dalam penyelesaian perkara Tata Usaha Negara yang sedang berlangsung. Seorang saksi yang diminta keterangan di pemeriksaan sidang Pengadilan tidak dapat didampingi atau diwakili oleh seorang atau beberapa orang kuasa.

Siapakah yang dimaksud dengan “ *seorang atau beberapa orang kuasa*” dalam Pasal 57 ayat (1) tersebut?

Pasal 1792 KUH Perdata menentukan pemberian kuasa adalah suatu perjanjian dengan mana seorang memberikan kekuasaan kepada orang lain yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan. Yang dimaksud dengan “menyelenggarakan suatu urusan” dalam Pasal 1792 KUH Perdata adalah melakukan suatu “*perbuatan hukum*” yaitu suatu perbuatan yang mempunyai atau “menelorkan” suatu “akibat hukum.”<sup>96</sup> Dengan demikian, yang dimaksud dengan “orang atau beberapa orang kuasa” dalam Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah orang atau beberapa orang yang menerima kuasa (penerima kuasa) dan orang yang bersengketa (pemberi kuasa) dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara untuk melakukan perbuatan hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dapat diketahui bahwa cara pemberian kuasa tersebut adalah:

- a. dengan memberikan surat kuasa khusus, atau
- b. dengan memberikan kuasa secara lisan di depan sidang Pengadilan.

96 Subekti, *Aneka Perjanjian*, Penerbit Alumni, Bandung, Cetalcan ke-III, 1977, hlm. 144.

Di dalam surat kuasa khusus harus jelas, terperinci disebutkan nama dan identitas para pihak yang bersengketa, objek perkara atau sengketa dan perbuatan hukum apa saja yang dapat dilaksanakan atau dikerjakan oleh penerima kuasa. Suatu surat kuasa meskipun disebutkan surat kuasa khusus, tetapi jika isinya bersifat umum, surat kuasa tersebut bukan termasuk surat kuasa khusus seperti yang dimaksud oleh Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Apabila di dalam surat kuasa khusus disebutkan bahwa penerima kuasa diberikan hak substitusi, maka kepada penerima kuasa diberi hak untuk menunjuk penerima kuasa baru, tetapi sebaliknya jika tidak disebutkan bahwa penerima kuasa diberikan hak substitusi, kepada penerima kuasa tidak diberi hak untuk menunjuk penerima kuasa baru.

Surat kuasa khusus tidak harus dibuat dalam bentuk akta otentik, misalnya akta notaris, tetapi dapat pula dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan. Surat kuasa khusus dapat juga dibuat di luar negeri, hanya saja Pasal 57 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa bentuk dan syarat surat kuasa khusus tersebut harus memenuhi persyaratan di negara yang bersangkutan dan diketahui oleh Perwakilan Republik Indonesia di negara tersebut, serta kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh penerjemah resmi.

Pihak yang dapat bertindak sebagai penerima kuasa adalah sebagai berikut.

a. Advokat.

Advokat adalah advokat sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Termasuk pula yang biasa dinamakan pengacara praktik yang semula diatur dalam Peraturan Menteri Kehakiman Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pokrol (Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003).

b. Pengacara Insidentil

Pengacara insidentil adalah orang yang mewakili atau mendampingi pihak yang bersengketa sebagai kuasa atau wakil pada pemeriksaan sidang pengadilan sebagaimana dimaksud dalam *Regeling van de Bijstand en de Vertegenwoordig-*

*ing van Partijen en de Burgerlijke Zaken voor Landraden*  
(Staatblad 1927 Nomor 496).<sup>97</sup>

Pengacara insidentil dalam menjalankan pekerjaannya tidak bersifat sebagai mata pencarian, tetapi karena sebab-sebab tertentu orang yang menjadi pengacara insidentil tersebut memberikan bantuan hukumnya, misalnya karena hubungan keluarga.

c. Jaksa Pengacara Negara.<sup>98</sup>

Dasar hukum dari jaksa pengacara negara sebagai penerima kuasa adalah terdapat pada Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menentukan: “Di bidang perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak, baik di dalam maupun di luar Pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, jaksa pengacara negara hanya dapat bertindak sebagai penerima kuasa dan pihak Tergugat saja, yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara,<sup>99</sup>kecuali yang mempunyai pendapat bahwa BUMN dapat juga bertindak sebagai Penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara khusus tentang sertifikat tanah, karena alasan hak dan gugatan adalah hak keperdataan dari BUMN.

Menurut Indroharto<sup>100</sup> biasanya badan hukum perdata dalam proses diwakili oleh wakilnya menurut ketentuan hukum perdata dengan melihat kepada ketentuan dalam Anggaran Dasarnya. Bagi organisasi dan instansi pemerintah yang berkedudukan sebagai badan hu-

97 Oleh Pasal 35 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003tentang Advokat, ketentuan tersebut tidak ikut dinyatakan tidak berlaku lagi.

98 Istilah jaksa pengacara negara untuk pertama kalinya dipergunakan dalam peraturan perundang-undangan adalah pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34).

99 Lihat makalah Sekitar Ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991yang disampaikan dalam diskusi ilmiah hari Bhakti Adhyaksa 1992, dimuat di GemaPeratun Tahun I No. 2 Agustus 1993, hlm. 246-259.

100 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara,...Loc.cit*



kum perdata, seperti provinsi, kotapraja,<sup>101</sup> kabupaten, dan sebagainya perlu dilihat kepada ketentuan dalam undang-undang atau aturan pendiriannya yang menentukan fungsionaris atau badan mana yang berhak mewakilinya, seperti dalam Pasal 25 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa Kepala Daerah mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan.<sup>102</sup>

Bagaimana jika seandainya penerima kuasa dalam persidangan melakukan tindakan yang melampaui batas wewenang yang telah diberikan oleh pemberi kuasa atau telah melakukan *action en desavue*?

Pasal 84 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa apabila dalam persidangan seorang kuasa melakukan tindakan yang melampaui batas wewenangnya, pemberi kuasa dapat mengajukan sangkalan secara tertulis disertai tuntutan agar tindakan kuasa tersebut dinyatakan batal oleh pengadilan.

Jika sangkalan tersebut dikabulkan, Pasal 84 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa Hakim wajib menetapkan dalam putusan yang dimuat dalam berita acara sidang bahwa tindakan kuasa itu dinyatakan batal dan selanjutnya dihapus dan berita acara pemeriksaan.

Menurut Martiman Prodjohamidjojo,<sup>103</sup> *action en desavue* tersebut di samping dapat dijalankan selama proses persidangan berlangsung, juga dapat dijalankan setelah putusan akhir (*eindvonnis*) diucapkan di muka umum.

101 Sekarang Daerah Kota (Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah.

102 Sekarang Pasal 25 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

103 Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, Cetakan ke-II, 1996, hlm 66.



## BAB 7

### Dasar Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara

**D**asar gugatan yang diajukan Penggugat adalah sama dengan dasar pengujian yang dilakukan oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dapat diketahui bahwa Keputusan Tata Usaha Negara akan dinyatakan batal atau tidak sah, jika:

#### **A. KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG DIGUGAT BERTENTANGAN DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU**

Penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 hanya menyebutkan “cukup jelas”. Timbul pertanyaan apakah penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 masih dapat digunakan untuk menafsirkan apa yang dimaksud dengan “ bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ” dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009?

Menurut R. Wiyono,<sup>104</sup> penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 masih dapat dan relevan diper-

104 R.Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, edisi revisi, Cetakan Pertama,...Op.cit* hlm 89-90.

gunakan sebagai pedoman untuk menafsirkan apa yang dimaksud dengan “bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat dinilai “bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” bila keputusan yang bersangkutan:

1. Bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural atau formal, misalnya dengan tidak diadakan pemeriksaan terlebih dahulu, tiba-tiba dikeluarkan keputusan tentang pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, padahal Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 telah menentukan sebelum menjatuhkan hukuman disiplin setiap atasan langsung wajib memeriksa lebih dahulu Pegawai Negeri Sipil yang disangka melakukan pelanggaran disiplin;
2. Bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil atau substansial, misalnya keputusan dan Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat yang telah menjatuhkan putusan mengenai pelanggaran disiplin kepada Pegawai Negeri Sipil dengan hukuman disiplin, berupa pemindahan bukan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah. Untuk diketahui, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, tidak diatur adanya hukuman disiplin tersebut. Hal yang diatur adalah hukuman disiplin, berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah (Pasal 7 ayat (4) huruf b);

3. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang. Dalam literatur hukum Tata Usaha Negara,<sup>105</sup> 98 yang dimaksud dengan “tidak berwenang” di sini dapat berupa:
  - a. tidak berwenang *ratione materiae* , misalnya Bupati Kepala Daerah Kabupaten mengeluarkan Surat Keterangan Kesehatan, padahal yang seharusnya berwenang mengeluarkan surat keterangan tersebut adalah dokter;
  - b. tidak berwenang *ratione loci* , misalnya Bupati Kepala Daerah Kabupaten X, mengeluarkan Surat Perintah Pembongkaran Rumah yang ada di Kabupaten Y;
  - c. tidak berwenang *ratione temporis* , misalnya Panitia Penyelesaian Perburuhan Pusat yang sudah habis masa tugasnya, tetap melaksanakan tugas dan menjatuhkan keputusan.

Perlu diingatkan bahwa yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” pada rumusan Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 adalah seperti yang disebutkan dalam penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

## **B. KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG DIGUGAT BERTENTANGAN DENGAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK**

Pada waktu membahas rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara di DPR, Menteri Kehakiman RI yang mewakili Pemerintah, atas pertanyaan salah satu anggota fraksi telah

105 E. Utrecht atau M. Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, ....Op.cit,* hlm. 80.

memberi jawaban dengan mengemukakan: “... dalam praktik ketanegaraan kita maupun dalam hukum Tata Usaha Negara yang berlaku di Indonesia, kita belum mempunyai kriteria tentang *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* tersebut yang berasal dari negara Belanda.

Pada waktu ini Indonesia belum mempunyai tradisi administrasi yang kuat mengakar seperti halnya di negara Eropa Kontinental tersebut. Tradisi demikian dapat dikembangkan melalui yurisprudensi yang kemudian akan menimbulkan norma. Secara umum, prinsip dan hukum Tata Usaha Negara kita selalu dikaitkan dengan aparat pemerintah yang bersih dan berwibawa yang konkretisasi norma maupun pengertiannya masih sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasus-kasus yang konkret...<sup>106</sup>

Apa yang dimaksud dengan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* sebagaimana yang terdapat dalam jawaban pemerintah tersebut dapat diterjemahkan dengan asas umum pemerintahan yang baik,<sup>107</sup> atau asas umum pemerintahan yang layak.<sup>108</sup> Jawaban pemerintah tersebut dapat diketahui bahwa pemerintah belum setuju jika sampai asas umum pemerintahan yang baik dijadikan pula sebagai alasan gugatan atau dasar pengujian apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara dinyatakan batal atau tidak sah.

Sampai akhir pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan dinyatakan sebagai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak tercantum ketentuan tentang asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan gugatan.

106 S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara, ...Op.cit*, hlm. 181.

107 Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, ...Op.cit*, hlm. 28.

108 Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPPL) di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*, (bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999), hlin. 21.

Ternyata tidak berapa lama setelah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dinyatakan mulai diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 14 Januari 1991, sudah ada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan dengan menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara, dengan alasan bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik, seperti putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang tanggal 6 Juli 1991 No. 06/PTUN/G/PLG/1991. <sup>109</sup>

Sejak saat itu putusan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang mempergunakan asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan akibat terjadinya sengketa Tata Usaha Negara sudah seringkali terjadi. Adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, sebenarnya hanya meneguhkan atau memberi dasar hukum tertulis saja terhadap praktik yang sudah berlaku, yaitu menggunakan asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara.

*Apakah sebenarnya yang dimaksud dengan asas umum pemerintahan yang baik ?* Untuk jawaban pertanyaan tersebut, kesimpulan pada diskusi terbatas para pakar hukum Tata Usaha Negara yang diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara pada tanggal 11 Februari 1994, <sup>110</sup> antara lain mengemukakan bahwa perumusan asas umum pemerintahan yang baik beserta perincian asas-asasnya. Secara lengkap memang tidak dikumpulkan dan dituangkan secara konkret dan formal dalam bentuk satu aturan perundang-undangan khusus tentang asas umum pemerintahan yang baik, sebab asas-asas yang bersangkutan justru merupakan kaidah hukum tidak tertulis sebagai pencerminan norma etis berpemerintahan

109 Jazim Hamidi, *Yurisprudensi tentang Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, (Jakarta: Penerbit PT. Tatanusa, 2000), hlm. 37-72.

110 Jazim Hamidi, *Yurisprudensi tentang Penerapan Asas-Asas Unium Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak, ...Op.cit*, hlm. 57.

yang wajib diperhatikan dan dipatuhi di samping mendasarkan pada kaidah-kaidah hukum tertulis.

Dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang tanggal 6 Juli 1991 Nomor O6/PTUN/G/PLG/1991,<sup>111</sup> disebutkan bahwa yang dimaksud dengan *asas umum pemerintahan yang baik* adalah asas hukum kebiasaan yang secara umum dapat diterima menurut rasa keadilan kita yang tidak dirumuskan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, tetapi yang didapat dengan jalan analisa dan yurisprudensi maupun dan literatur hukum yang harus diperhatikan pada setiap perbuatan hukum administratif yang dilakukan oleh Penguasa (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara).

Sesudah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, bentuk dan asas umum pemerintahan yang baik adalah dalam bentuk tertulis dan dalam bentuk tidak tertulis.

### **1. Dalam Bentuk Tertulis**

Asas umum pemerintahan yang baik dalam bentuk tertulis, dapat diketahui dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, menyebutkan yang dimaksud dengan asas umum pemerintahan yang baik, meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas akuntabilitas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Masing-masing asas umum pemerintahan yang baik, oleh penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 disebutkan meliputi asas sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan,

111 Paulus Effendie Lotulung, *Himpunan Makalah Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)*, ...Op.cit, hlm. 14.



- kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggara negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
  - c. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
  - d. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
  - e. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
  - f. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - g. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dan kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun yang dimaksud Penyelenggara Negara menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif dan pejabat lain. Fungsi serta tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga apa yang dimaksud dengan Penyelenggara Negara termasuk pula Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Dalam pengertian Penyelenggara Negara, sudah termasuk Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 8

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

Perlu mendapat perhatian bahwa dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 terdapat Pasal 1 angka 6 yang menentukan bahwa asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sebutan yang digunakan oleh ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 adalah asas umum pemerintahan negara yang baik, bukan dengan sebutan asas umum pemerintahan yang baik. Akan tetapi, jika diperhatikan isi dan penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, maka tidak salah jika yang dimaksudkan oleh pembuat undang-undang adalah asas umum pemerintahan negara yang baik adalah sama dengan asas umum pemerintahan yang baik.

## 2. Dalam Bentuk Tidak Tertulis

Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam bentuk tidak tertulis, dapat diketahui dari pendapat yang dikemukakan para ahli hukum. Di antara beberapa pendapat ahli hukum, ternyata tidak ada kesamaan tentang apa saja yang termasuk asas umum pemerintahan yang baik, sebagai dasar penguji terhadap keputusan tata usaha negara, misalnya:

a. Kuntjoro Purbopranoto<sup>112</sup> dikemukakan asas umum pemerintahan secara tidak tertulis sebagai berikut:

- 1) asas kepastian hukum;
- 2) asas keseimbangan;
- 3) asas kesamaan dalam mengambil keputusan;
- 4) asas bertindak cermat;
- 5) asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh;
- 6) asas jangan mencampuradukkan kewenangan;
- 7) asas permainan yang layak;

112 Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, ... Op.cit.*, 1985, hlm. 29-30.

- 8) asas keadilan atau kewajaran;
- 9) asas menanggapi pengharapan yang wajar;
- 10) asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal;
- 11) asas perlindungan atas pandangan hidup;
- 12) asas kebijaksanaan;
- 13) asas penyelenggaraan kepentingan umum.

b. Menurut Indroharto <sup>113</sup> dikemukakan sebagai berikut:

- 1) asas-asas formal mengenai pembentukan keputusan:
  - asas kecermatan formal;
  - asas fair play.
- 2) asas-asas formal mengenai formulasi keputusan:
  - asas pertimbangan;
  - asas kepastian hukum formal.
- 3) asas-asas material mengenai isi keputusan:
  - asas kepastian hukum material;
  - asas kepercayaan atau asas harapan yang telah ditimbulkan;
  - asas persamaan;
  - asas kecermatan;
  - asas keseimbangan.

c. Menurut S.F. Marbun <sup>114</sup> dikemukakan sebagai berikut:

- 1) asas persamaan;
- 2) asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;
- 3) asas menghormati dan memberikan haknya setiap orang;
- 4) asas ganti rugi karena kesalahan;
- 5) asas kecermatan;
- 6) asas kepastian hukum;
- 7) asas kejujuran dan keterbukaan;
- 8) asas larangan penyalahgunaan wewenang;

113 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit,* hlm. 179-184.

114 S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, ...Op.cit,* hlm 348-385.

- 9) asas larangan sewenang-wenang;
- 10) asas kepercayaan dan pengharapan;
- 11) asas motivasi;
- 12) asas kepantasan atau kewajaran;
- 13) asas pertanggungjawaban;
- 14) asas kepekaan;
- 15) asas penyelenggaraan kepentingan umum;
- 16) asas kebijaksanaan;
- 17) asas iktikad baik.

d. Menurut A.D. Belinfante <sup>115</sup> dikemukakan sebagai berikut:

- 1) asas larangan bertindak sewenang-wenang;
- 2) asas larangan mengenai *detournement de pouvoir*, penggunaan kekuasaan sewenang-wenang;
- 3) asas mengenai kepastian hukum;
- 4) asas keseksamaan;
- 5) asas persamaan.

Menurut Philipus M. Hadjon dkk. <sup>116</sup> sebetulnya tidak ada daftar khusus berapa jumlah asas-asas yang termasuk dalam asas umum pemerintahan yang baik, karena asas-asas tersebut adalah merupakan levende beginselen, sehingga berkembang menurut praktik khusus melalui putusan pengadilan.

Kepustakaan berbahasa Indonesia belum banyak membahas asas umum pemerintahan yang baik dan jika ada pembahasan, isinya juga hampir sama, karena sumbernya terbatas. <sup>117</sup> Asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dikemukakan Kuntjoro Purbopranoto adalah berasal dari kuliah Prof. R. Crinca Le Roy pada penataran lanjutan Hukum Tata Negara-Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Tahun 1976. <sup>118</sup> Kecuali asas kebijaksanaan dan

115 A.D. Belinfante, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara, ...Op.cit*, hlm. 25.

116 Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, ...Op.cit*, hlm. 280.

117 *Ibid.*, hlm. 279.

118 *Ibid.*

asas penyelenggaraan kepentingan umum yang berasal dan beliau sendiri, sedang asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana yang dikemukakan Indroharto adalah berasal dan Van Wijk atau Konijnenbelt dalam bukunya *Hoofdstukken van Administratief Recht* .<sup>119</sup>

Dapat dimengerti jika pada waktu diadakan diskusi terbatas antara para pakar hukum Tata Usaha Negara yang diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara tanggal 11 Februari 1994, <sup>120</sup> antara lain disimpulkan perlu diadakan penelitian dan inventarisasi asas-asas yang termasuk asas umum pemerintahan yang baik, sesuai dengan nilai budaya yang hidup bagi bangsa dan masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Selanjutnya yang akan diuraikan adalah asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dikemukakan oleh Kuntjoro Purbopranoto dengan pertimbangan bahwa asas-asas yang dikemukakan oleh beliau sudah termasuk asas atau beberapa asas sebagaimana dikemukakan oleh pakar lain. <sup>121</sup>

#### **a. Asas Kepastian Hukum**

Asas tersebut sudah menjadi kaidah hukum tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999. Dengan adanya asas tersebut suatu Keputusan Tata Usaha Negara harus dirumuskan secara jelas dan tegas agar jangan sampai menimbulkan bermacam-macam penafsiran. Di samping itu dengan adanya asas tersebut, Badan atau Pejabat Tata usaha Negara tidak dapat dengan mudah begitu saja menarik kembali atau mengubah Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan. Meskipun demikian Philipus M. Hadjon dkk, <sup>122</sup> mengingatkan bahwa:

119 Paulus Effendie Lotulung, *Hmpunan Makalah Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)* , (Bandung:Penerbit Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 107.

120 *Ibid.*, hlm. 13.

121 S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia,..Loc.cit* .

122 Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, ...Op.cit*, hlm. 273.

- 1) asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu ketetapan bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan dan pendapat;
- 2) penarikan kembali atau perubahan juga mungkin, apabila ketetapan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan;
- 3) demikian pula penarikan kembali atau perubahan memungkinkan apabila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya ketetapan yang keliru;
- 4) penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu ketetapan yang menguntungkan tidak ditaati. Dalam hal ini dikatakan ada penarikan kembali sebagai sanksi.

Philipus M. Hadjon dkk, selanjutnya mengemukakan bahwa pada umumnya asas kepastian hukum menentang diberlakukannya daya surut pada penarikan kembali dan perubahan yang merugikan mereka yang berkepentingan. Dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam butir 2) dan butir 3), penarikan kembali atau perubahan dengan daya surut yang merugikan yang berkepentingan dimungkinkan.

Dalam praktik, sering Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberikan klausul pengaman ( *verligheid clause* ), misalnya dengan mencantumkan kalimat “segala sesuatu akan diubah dan diperhitungkan sebagaimana mestinya bila di kemudian hari terdapat kekeliruan dalam Keputusan ini”.

Adanya klausul tersebut pada Keputusan Tata Usaha Negara, sebenarnya malahan mengurangi berlakunya asas kepastian hukum bagi setiap Keputusan Tata Usaha Negara, karena dengan adanya klausul yang dimaksud seolah-olah setiap waktu terhadap Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat diubah. Tanpa adanya klausul dimaksud, sebenarnya dapat saja Keputusan Tata Usaha Negara diubah asal sesuai mengikuti peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Apalagi jika diin-

gat bahwa tindakan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara adalah merupakan tindakan sepihak. Dengan demikian jika ditinjau dan sudut hukum Tata Usaha Negara, adanya klausul pada Keputusan Tata Usaha Negara tersebut sebenarnya tidak perlu ada.

### **b. Asas Keseimbangan**

Asas ini menghendaki hukuman yang dijatuhkan kepada pelanggar agar seimbang dengan kesalahan yang dilakukan. Khusus untuk pelanggaran disiplin yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil, dengan maksud agar dapat diperoleh keseimbangan antara hukuman dan kesalahan, Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 menentukan bahwa sebelum menjatuhkan hukuman disiplin. Setiap atasan langsung wajib memeriksa lebih dahulu Pegawai Negeri Sipil yang disangka melakukan pelanggaran disiplin.

Berdasarkan penjelasan Pasal 9 ayat (1) tersebut disebutkan bahwa tujuan pemeriksaan adalah untuk mengetahui apakah Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan benar atau tidak melakukan pelanggaran disiplin serta untuk mengetahui faktor-faktor yang mendorong atau menyebabkan ia melakukan pelanggaran disiplin. Pemeriksaan harus dilakukan dengan teliti dan objektif, sehingga pejabat yang berwenang menghukum dapat mempertimbangkan dengan adil tentang jenis hukuman disiplin yang akan dijatuhkan.

### **c. Asas Kesamaan**

Asas ini menghendaki agar terhadap kasus atau fakta yang sama, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang isinya sama. Meskipun demikian, pada dasarnya asas kesamaan ini tidak memaksa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk mengulangi dikeluarkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang salah atau mengulangi kekeliruan yang telah dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara". <sup>123</sup>

123 *Ibid.*, hlm. 271.

Oleh Indroharto,<sup>124</sup> mengingatkan bahwa asas kesamaan hanya diterapkan terhadap hal-hal atau keadaan yang masuk yurisdiksi instansi yang keputusannya disengketakan, sehingga tidak relevan untuk diterapkan bagi kebijaksanaan yang ditempuh instansi lain.

Sebagai contoh dan penerapan asas kesamaan dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara adalah putusan Mahkamah Agung RI tanggal 13 September 1994 Nomor 10K/TUN/1992,<sup>125</sup> yang membatalkan surat dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gianjar yang memerintahkan pembongkaran bangunan milik Penggugat, karena di jalur jalan yang dilarang untuk didirikan bangunan, ternyata terdapat pula bangunan lain yang dibiarkan.

#### **d. Asas Bertindak Cermat**

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus dilakukan dengan cermat atau dengan perkataan lain sebelum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengambil suatu tindakan agar dipikirkan dan dipertimbangkan masak-masak semua kepentingan yang terkait, baik kepentingan para pihak maupun kepentingan pihak ketiga.

Contohnya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 65/ G/1992/PTUN.Mdn,<sup>126</sup> yang membatalkan sertifikat tanah atas nama AWN yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional Medan, karena Badan Pertanahan Nasional Medan sebelum mengeluarkan sertifikat tanah tersebut tidak mengadakan penelitian terlebih dahulu, padahal tanah yang disebutkan dalam sertifikat adalah milik Penggugat.

124 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II...Op.cit*, hlm. 188.

125 Jazim Hamidi dkk, *Yurisprudensi tentang Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak,...Op.cit*, hlm. 63-72.

126 Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Teori dan Praktek Pemerintahan oleh Olden Bidana dalam Paulus Effendie Lolutung, Himpunan Makalah Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), (Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 94.



Sebagai akibat dari diterapkannya asas ini, menurut Indroharto<sup>127</sup> menghendaki agar kerugian yang ditimbulkan terhadap seseorang itu jangan sampai melampaui yang diperlukan untuk melindungi suatu kepentingan yang harus dilakukan dengan cara mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Dalam hal tertentu memang asas ini membawa akibat keharusan diberikannya ganti rugi, karena adanya pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara.

#### **e. Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan Pangreh**

Asas ini menghendaki agar setiap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus diberikan alasan atau pertimbangan apa sebab sampai Keputusan Tata Usaha Negara dikeluarkan. Alasan yang dimaksud harus didukung oleh fakta yang benar dan cukup. Dengan demikian, alasan atau pertimbangan dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, tidak boleh alasan atau pertimbangan yang dibuat dengan rekayasa yang seolah-olah sudah mendukung dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Alasan atau pertimbangan dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara tidak boleh bersifat umum, tetapi harus bersifat konkret, sehingga dapat di mengerti oleh yang terkena akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara apa sebab keputusan tersebut sampai dikeluarkan. Contohnya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor 33/G/PTUN- BDG11993,<sup>128</sup> yang membatalkan surat dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bandung yang isinya Penggugat tidak memenuhi syarat-syarat sebagai calon Kepala Desa, karena dalam surat tersebut tidak disebutkan sebab atau alasan Penggugat tidak memenuhi syarat-syarat yang dimaksud.

127 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit*, hlm. 183.

128 Jazim Hamidi, *Yurisprudensi tentang Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak, ...Op.cit*, hlm. 96.

## f. Asas Jangan Mencampuradukkan Kewenangan

Menurut Kuntjoro Purbopranoto,<sup>129</sup> maksud asas ini adalah bahwa badan pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengambil suatu keputusan menurut hukum, tidak boleh menggunakan kewenangan untuk lain tujuan selain daripada tujuan yang telah ditetapkan untuk kewenangan tersebut. Dengan demikian, apa yang oleh Kuntjoro Purbopranoto disebut asas jangan mencampur-adukkan kewenangan adalah sama dengan asas penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Mengikuti ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dapat diketahui yang dimaksud dengan penyalahgunaan wewenang atau *detour nement de pouvoir* adalah penggunaan wewenang oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk tujuan lain daripada tujuan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dan wewenang tersebut. Sebagai salah satu contoh yang diberikan oleh penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 adalah Keputusan Tata Usaha Negara memberi izin bangunan atas sebidang tanah, padahal dalam peraturan dasarnya tanah diperuntukkan jalur hijau.

Setiap wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, penggunaan wewenang tersebut harus sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

Penggunaan wewenang oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak boleh untuk tujuan lain dan pada tujuan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penggunaan wewenang tersebut. Sudah tentu penggunaan wewenang oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut harus untuk tujuan kepentingan umum dan bukan untuk tujuan yang berkaitan dengan

129 Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan ke-IV (Bandung: Penerbit Alumni 1985), hlm. 32.

kepentingan pribadi atau golongan dan pribadi pejabat yang bersangkutan, karena wewenang yang diberikani oleh peraturan perundang-undangan selalu untuk kepentingan umum.

Kadang-kadang tujuan penggunaan wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara sudah jelas, sehingga tidak sulit untuk menguji apakah Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan atau tidak dengan menyalahgunakan wewenang. Akan tetapi, tidak jarang tujuan penggunaan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tidak jelas atau samar-samar sehingga memerlukan penafsiran lebih lanjut yang memungkinkan timbulnya perbedaan pendapat.

#### **g. Asas Permainan yang Layak**

Asas ini sudah menjadi kaidah hukum tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 angka 4 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, yaitu asas keterbukaan. Akibat dari diterapkan asas ini, dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara perlu ada kejujuran dan keterbukaan. Sebelum seseorang yang dijatuhkan hukuman administrasi, kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk mengadakan pembelaan dengan segala argumentasi dan tidak boleh dihalangi untuk menempuh jalan yang sudah ditentukan.

#### **h. Asas Keadilan dan Kewajaran**

Menurut Kuntjoro Purbopranoto,<sup>130</sup> yang dimaksud asas ini menyatakan terlarang suatu tindakan yang *willekeureg* atau *onredelijk* dan apabila badan pemerintahan bertindak bertentangan dengan asas ini, maka tindakan itu dapat dibatalkan. Dengan demikian, apa yang oleh Kuntjoro Purbopranoto disebut asas keadilan dan kewajaran adalah sama dengan asas larangan berbuat sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

130 Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, ...Op.cit.*, hlm. 33.

Mengikuti ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan larangan berbuat sewenang-wenang atau larangan *willekeur* atau *abuse de droit* atau yang oleh Indroharto,<sup>131</sup> disebut menyimpang dari nalar yang sehat adalah larangan yang berupa:

- 1) larangan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk mengambil Keputusan Tata Usaha Negara, jika setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut seharusnya tidak mengambil Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud;
- 2) larangan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk tidak mengambil Keputusan Tata Usaha Negara, jika setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, seharusnya mengambil Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud.

Menurut Indroharto,<sup>132</sup> rumusan *willekeur* yang diikuti sampai sekarang adalah:

- 1) tidak dilakukannya perbuatan menimbang-nimbang terhadap semua kepentingan yang terkait dengan keputusan yang dikeluarkan;
- 2) atau telah dilakukan perbuatan menimbang-nimbang yang sedemikian tidak masuk akal, sehingga mengakibatkan dikeluarkannya keputusan yang sama sekali tidak dapat dibenarkan.

131 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit.* hlm. 176.

132 Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, oleh Indroharto dalam Paulus Effendie Lotulung, Himpunan Makalah Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), (Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 166.

Selanjutnya oleh Indroharto <sup>133</sup> dikemukakan, jika pertimbangan yang digunakan untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, menurut nalar tidak dapat dipertahankan, maka ada alasan untuk membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut atas dasar larangan berbuat sewenang-wenang. Pengujian atas dasar asas keadilan dan kewajaran harus dilakukan secara hati-hati, karena bersinggungan dengan kebijaksanaan ( *doelmatigheid* ) yang dimiliki oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak dapat dinilai atau di luar kompetensi pengadilan.

Menurut Jazim Hamidi, <sup>134</sup> asas larangan *willekeur* merupakan salah satu asas dari asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak yang sedikit berbeda dengan asas-asas yang lain. Letak perbedaannya adalah asas larangan *willekeur* pertama-tama merupakan “norma untuk menguji secara marginal kebijaksanaan yang telah ditempuh” oleh salah satu organ Pemerintah. Sebaliknya asas-asas yang lain tertuju kepada organ Pemerintah yang indikasinya bagaimana semestinya suatu keputusan yang baik harus diambil. Baru pada tahap berikutnya asas tersebut merupakan ukuran untuk menguji bagi Hakim atau instansi Pengawas lainnya. Jadi pengujian terhadap asas larangan *willekeur* yang dilihat adalah apakah kebijaksanaannya itu melanggar asas larangan *willekeur* . Jika tidak, maka *beschikking* -nya sendiri masih diuji dengan asas-asas yang lain.

#### **i. Asas Menanggapi Pengharapan yang Wajar**

Asas ini menghendaki agar semua janji dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus ditepati atau dipenuhi, karena janji tersebut berasal dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang seharusnya dapat dipercaya. Menurut Indroharto, <sup>135</sup> asas ini diterapkan apabila harapan ditimbulkan peraturan kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh instansi yang bersangkutan. Selanjutnya Indroharto mengemukakan,

133 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit.* hlm. 176.

134 Jazim Hamidi, *Yurisprudensi tentang Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak, ...Op.cit.* hlm. 36.

135 *Ibid.*, hlm. 181.

karena Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak sepenuhnya terikat pada peraturan kebijaksanaan seperti halnya pada peraturan perundang-undangan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat saja melakukan tindakan yang menyimpang dan peraturan kebijaksanaan asal atas dasar pertimbangan yang memadai dan baik.

#### **j. Asas Meniadakan Suatu Keputusan yang Batal**

Asas ini menghendaki agar diberikan imbalan kepada seseorang yang telah menderita kerugian sebagai akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yang ternyata kemudian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dibatalkan.

#### **k. Asas Perlindungan Atas Pandangan Hidup atau Cara Hidup**

Asas ini menghendaki agar setiap orang diberi kebebasan atau hak untuk mengatur kehidupan pribadinya sesuai dengan pandangan atau cara hidup yang dianutnya. Sebagai contoh yang biasa dikemukakan mengenai penerapan asas ini adalah keputusan *Centrale Raad van Beroep* tanggal 29 Mei 1951,<sup>136</sup> yang membatalkan keputusan tindakan disiplin yang telah dilakukan terhadap seorang pegawai yang mengadakan hubungan kelamin dengan sekretarisnya atas dasar alasan bahwa seorang pegawai mempunyai hak untuk hidup sesuai dengan pandangan hidupnya.

Penerapan asas perlindungan atas pandangan hidup atau cara hidup dengan contoh seperti di atas, dengan sendirinya sudah tentu tidak sesuai dengan nilai-nilai budaya yang hidup bagi bangsa dan masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

#### **l. Asas Kebijaksanaan**

Menurut Kuntjoro Purbopranoto,<sup>137</sup> dalam tugas mengabdikan kepada kepentingan umum badan pemerintahan tidak perlu menunggu

136 Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, Cetakan ke-IV, 1985, hlm. 34.

137 *Ibid.*, hlm. 35-36.

instruksi, tetapi langsung harus dapat bertindak dengan berpijak pada asas kebijaksanaan. Tentang isi asas kebijaksanaan, Kuntjoro Purbopranoto mengikuti pendapat dan O. Notohamidjojo<sup>138</sup> yang intinya adalah:

- 1) pengetahuan yang tandas dan analisis situasi yang dihadapi;
- 2) rancangan penyelesaian atas dasar *staatsidee* ataupun *recht-sidee* yang disetujui bersama, yaitu Pancasila;
- 3) mewujudkan rancangan penyelesaian untuk mengatasi situasi dengan tindakan perbuatan dan penjelasan yang tepat, yang dituntut oleh situasi yang dihadapi.

Kuntjoro Purbopranoto selanjutnya menyatakan asas kebijaksanaan jangan dicampurkan dengan asas *Freies Ermessen*, karena *Freies Ermessen* pada hakikatnya memberikan kebebasan bertindak kepada pemerintah dalam menghadapi sesuatu situasi yang konkret (kasuistis), sedangkan kebijaksanaan adalah suatu pandangan ke depan daripada pemerintah (*gouverner c'est prévoir*).

#### **m. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum**

Asas ini menghendaki tugas dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah tugas untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Kuntjoro Purbopranoto,<sup>139</sup> menyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan yang mengatasi kepentingan individu, kepentingan golongan, serta kepentingan daerah. Konkretisasi dan kepentingan umum, lihat uraian pada Bab 2 tentang Kekuasaan Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Philipus M. Hadjon,<sup>140</sup> sebagai dasar hukum wewenang hakim dan peradilan tata usaha negara untuk menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap keputusan tata usaha negara

138 *Ibid.*, hlm. 35.

139 *Ibid.*, hlm. 36.

140 Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, oleh Philipus M. Hadjon dalam Paulus Effendie Lolutung, *Himpunan Makalah Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)*,...*Loc.cit.*

yang digugat adalah ketentuan Pasal 14 jo. Pasal 27 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970. Selanjutnya Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 pada dasarnya merupakan suatu penyerahan umum ( *algemene opdracht*) kepada hakim Peradilan Tata Usaha Negara untuk menilai lagi *rectmatigheid* dan Keputusan Tata Usaha Negara.



## BAB 8

# Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

### A. UPAYA ADMINISTRATIF

#### 1. Pengertian

Adapun yang dimaksud dengan upaya administratif seperti yang disebutkan dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Dalam kepustakaan hukum Tata Usaha Negara ditemukan beberapa istilah yang lazim digunakan untuk menyebut istilah upaya administratif, antara lain *administratfberoep*, *quasi rechtspraak* atau peradilan administrasi semu. <sup>141</sup>

Sebelum berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, di beberapa peraturan perundang-undangan sudah terdapat ketentuan bahwa di dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Orang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan yang dijatuhkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dapat mengajukan upaya administratif kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan atau atasan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut. Dengan kata lain, sebelum berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah dikenal penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif.

Ketentuan tentang adanya upaya administratif dimaksudkan sebagai kontrol atau pengawasan yang bersifat intern dan represif di

141 S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, ...*Op.cit*, hlm. 65.

lingkungan Tata Usaha Negara terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Bagaimana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 mengatur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif?

Pasal 48 menentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986:

- (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.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 48 tersebut, dapat diketahui beberapa petunjuk sebagai berikut.

- a. Upaya administratif sebagai penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang sudah ada tetap dipertahankan bahkan terbuka kemungkinan untuk mengajukan lebih lanjut ke pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.
- b. Dengan digunakan kalimat “sengketa Tata Usaha Negara tertentu’ maka penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif tidak berlaku untuk semua sengketa Tata Usaha Negara, tetapi hanya sengketa Tata Usaha Negara yang penyelesaiannya tersedia upaya administratif saja.
- c. Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara baru mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, jika seluruh upaya administratif tersedia telah digunakan untuk mendapat keputusan.

Untuk mengetahui apakah penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tersedia upaya administratif, dapat diperhatikan pada aturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara tersebut. <sup>142</sup>

Sebagai contoh dapat dikemukakan sebagai berikut.

- a. Sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tentang penolakan permohonan izin cuti, tidak tersedia upaya administratif, karena dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1976 tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil memang tidak ada ketentuan tentang upaya administratif, jika permohonan izin cuti ditolak.

Jika seandainya Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak puas terhadap Keputusan Tata Usaha Negara tentang penolakan permohonan izin cuti dengan mengajukan permohonan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara atau atasan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut, agar keputusan tentang penolakan permohonan izin cuti diperiksa kembali, prosedur yang ditempuh oleh Pegawai Negeri tersebut bukan merupakan upaya administratif dalam pengertian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dengan segala akibat hukumnya.

- b. Sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tentang hukuman disiplin tersedia upaya administratif, karena dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil ada ketentuan tentang upaya administratif, jika hukuman disiplin yang dijatuhkan dirasa memberatkan, yaitu yang terdapat dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.

142 Penjelasan Pasal 48 ayat (1).

## 2. Bentuk Upaya Administratif

Berdasarkan penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat diketahui bahwa bentuk dan upaya administratif dapat berupa:

- a. Keberatan, yaitu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud.

Contoh adalah prosedur yang dapat ditempuh Pegawai Negeri Sipil, merasa nomor urutnya dalam Daftar Urut Kepangkatan tidak tepat. Dengan mengajukan permohonan kepada Pejabat Pembuat Daftar Urut Kepangkatan agar nomor urut PNS dalam Daftar Urut Kepangkatan tersebut diperiksa kembali (Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1979 tentang Daftar Unit Kepangkatan Pegawai Negeri Sipil).

- b. Banding administratif, yaitu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap Keputusan Tata Usaha Negara, yang penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, dilakukan oleh atasan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara atau instansi lain dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Sebagai contoh dan banding administratif adalah:

- 1) prosedur yang ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang merasa nilainya yang ada dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan tidak tepat, yaitu mengajukan permohonan kepada atasan dan Pejabat Penilai agar nilai yang ada dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan tersebut diperiksa kembali (Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil);

- 2) prosedur yang ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil dengan mengajukan permohonan kepada atasan Pejabat Pembuat Daftar Urut Kepangkatan agar nomor urutnya dalam Daftar Urut Kepangkatan diperiksa kembali (Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1979 tentang Daftar Urut Kepangkatan Pegawai Negeri Sipil), karena merasa tidak puas terhadap penolakan permohonan dari Pembuat Daftar Urut Kepangkatan;
- 3) prosedur yang ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, dengan mengajukan permohonan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian agar keputusan tentang hukuman disiplin tersebut diperiksa kembali (Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil).

Untuk diketahui terdapat perbedaan antara pengertian upaya administratif yang berupa keberatan atau banding administratif seperti yang terdapat dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dengan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.

- a. Pasal 1 angka 7: Keberatan adalah upaya administratif yang ditempuh Pegawai Negeri Sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum.
- b. Pasal 1 angka 8: Banding administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh Pegawai Negeri Sipil, karena tidak puas terhadap hukuman disiplin, berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Sehubungan dengan hal tersebut, penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan penjatuhan hukuman disiplin kepada Pegawai Negeri Sipil, upaya administratifnya, berupa keberatan atau banding administratif adalah seperti yang dimaksud oleh Pasal 1 angka 7 dan 8 Peraturan Pemerintah, Nomor 53 Tahun 2010, terperinci diatur dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, sedang penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang tidak berkaitan dengan penjatuhan hukuman disiplin kepada Pegawai Negeri Sipil, upaya administratifnya yang berupa banding atau banding administratif adalah seperti yang dimaksud oleh Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Dalam peraturan perundang-undangan yang tersedia adanya upaya administratif, upaya administratif tersebut dapat terdiri dan berupa:

- a. hanya berupa keberatan saja,
- b. hanya berupa banding administratif saja, atau
- c. keberatan dan banding administratif.

Seperti telah ditentukan dalam Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara baru mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, jika seluruh upaya administratif yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan telah dipergunakan dan mendapat keputusan.

Perlu mendapat perhatian bahwa istilah “keberatan” dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah merupakan atau menjadi istilah hukum untuk nama dan prosedur yang dapat ditempuh jika Seseorang atau badan hukum perdata tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, istilah “keberatan” dalam ketentuan tentang upaya administratif yang terdapat pada beberapa peraturan perundang-undangan yang ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, agar diartikan sesuai dengan bentuk dan “upaya administratif” sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) tersebut. Sebagai contoh dapat dikembalikan sebagai berikut.

- a. Istilah “keberatan” dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1979, artinya memang sama dengan arti “keberatan” sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1). Namun istilah “keberatan” dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1979 harus diberi arti “banding administratif” sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
- b. Istilah “keberatan” dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 harus diberi arti “banding administratif” sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

### **3. Tindak Lanjut dan Upaya Administratif**

Perlu mendapat perhatian bahwa keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara dan keputusan atasan atau instansi lain dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara adalah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, bukan putusan pengadilan. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara/instansi lain yang mengeluarkan keputusan tersebut adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atau instansi yang tidak termasuk pengadilan di lingkungan Peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 jo. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009.

Bagaimanakah penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara selanjutnya, jika orang atau badan hukum perdata masih belum puas terhadap keputusan dan upaya administratif yang telah diajukan?

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 hanya memberikan petunjuk sebagaimana terdapat dalam Pasal 51 yang secara terbatas menentukan:

ayat (3): Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

ayat (4): Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

Demikian pula penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 hanya menyebutkan, bahwa “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara pada dasarnya merupakan Pengadilan Tingkat banding terhadap sengketa yang telah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara kecuali:

- a. ....
- b. sengketa yang terhadapnya telah digunakan upaya administratif; dalam hal ini Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertindak sebagai Pengadilan tingkat pertama.

Atas dasar Pasal 32 ayat (4) jo. Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung,<sup>143</sup> demi kelancaran penyelenggaraan peradilan, oleh Mahkamah Agung telah dikeluarkan petunjuk pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991<sup>144</sup> yang antara lain adalah:

- a. jika dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara, upaya administratif yang tersedia adalah keberatan, maka penyelesaian selanjutnya adalah dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara;
- b. jika dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara, upaya administratif yang tersedia adalah banding administratif atau keberatan dan banding administratif, maka penyelesa-

143 Terakhir diatur dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

144 Lihat butir W.2 huruf a dan b dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.



ian selanjutnya adalah mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

Sebagai contoh dan pelaksanaan Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991 tersebut dapat dikemukakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 10 Oktober 1996 Nomor 024/G.TUN/1996/PTUN.JKT<sup>145</sup> yang di dalam pertimbangan hukumnya membenarkan atau sependapat dengan tanggapan dan Penggugat terhadap eksepsi yang diajukan Tergugat, yaitu bahwa menurut Penggugat sudah benar gugatan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, karena upaya administratif yang tersedia untuk sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat dan dikeluarkannya surat tanggal 11 Desember 1995 Nomor 489/PT02/II/UI/1995 dan Rektor Universitas Indonesia (Tergugat) adalah keberatan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (2) jo ayat (4) Peraturan Universitas Indonesia Nomor 3 Tahun 1994, yaitu yang menjadi dasar dikeluarkannya surat dan Rektor Universitas Indonesia.

Apakah terdapat perbedaan pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara atau atasan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut atau instansi lain dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dimaksud dengan pemeriksaan yang dilakukan oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara?

Di antara kedua pemeriksaan memang terdapat perbedaan, yaitu sebagai berikut.

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atau instansi lain dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memeriksa sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya administratif pemeriksaan yang dilakukan sifatnya menyeluruh, baik dan segi hukum ( *rechtsmatigheid* ) maupun dan segi kebijaksanaan ( *doelmatigheid* ) dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara, Sedang pemeriksaan yang dilakukan oleh penga-

145 O.C. Kaligis, *Praktek-Praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Buku Kedua, ...Op.cit* , hlm. 99.

dilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terhadap sengketa Tata Usaha Negara tersebut, sifatnya tidak menyeluruh, tetapi hanya terbatas dan segi hukum (*rechtsmatigheid*) dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara saja.

- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atau instansi lain dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memeriksa sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya administratif dapat mengganti, mengubah atau meniadakan atau dapat memerintahkan untuk mengganti, mengubah, atau meniadakan Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara, sedang pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang memeriksa sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya administratif tidak dapat mengganti, mengubah, atau meniadakan atau memerintahkan untuk mengganti, mengubah, atau meniadakan Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara.
- c. Pada waktu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atau instansi lain dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menjatuhkan putusan terhadap sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya administratif, dalam pertimbangannya dapat memperhatikan perubahan yang terjadi sesudah dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara tersebut. Sedangkan pada waktu pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara menjatuhkan putusan terhadap sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya administratif, dalam pertimbangannya hanya memperhatikan keadaan yang terjadi pada waktu dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara tersebut.

## **B. GUGATAN**

### **1. Pengertian**

Di samping melalui upaya administratif, penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dilakukan melalui gugatan. Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif relatif lebih sedikit, jika dibandingkan dengan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui gugatan, karena penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif hanya terbatas pada beberapa “sengketa Tata Usaha Negara tertentu” saja.

Adanya ketentuan tentang penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka dapat diketahui bahwa sengketa Tata Usaha Negara yang diselesaikan melalui gugatan adalah sebagai berikut.

- a. Sengketa Tata Usaha Negara yang penyelesaiannya tidak tersedia upaya administratif. Artinya dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan timbulnya sengketa Tata Usaha Negara tidak ada ketentuan upaya administratif yang harus dilalui.
- b. Sengketa Tata Usaha Negara yang penyelesaiannya sudah melalui upaya administratif yang tersedia (keberatan dan atau banding administratif) dan sudah mendapat keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan. Keputusan Tata Usaha Negara atau atasan/instansi lain dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Terhadap keputusan tersebut, orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara masih belum dapat menerimanya.

Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menentukan orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara 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.

Berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 53 ayat (1) dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan gugatan dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara adalah permohonan secara tertulis dan seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingan dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yang ditujukan kepada pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.

Apabila gugatan diterima belum tentu gugatan tersebut dikabulkan, karena dikabulkan atau tidak dikabulkannya gugatan, sangat tergantung dan dapat atau tidak dapat dibuktikan gugatan dengan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.

Permohonan yang diajukan oleh orang atau badan hukum perdata sebagai Penggugat kepada pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, harus permohonan yang dituangkan secara tertulis. Sehingga merupakan surat gugat karena akan menjadi pegangan bagi pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan di sidang pengadilan. Dengan demikian, untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara melalui gugatan tidak dikenal adanya gugatan tidak tertulis atau gugatan secara lisan.

Penjelasan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyebutkan bahwa bagi mereka yang tidak pandai baca tulis, dapat mengutarakan keinginannya untuk menggugat kepada Panitera yang akan membantu untuk merumuskan gugatannya dalam bentuk tertulis. Ke pengadilan mana gugatan itu harus diajukan, perlu diperhatikan beberapa hal berikut:

- a. Perhatikan kekuasaan relatif (kompetensi relatif) dan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Khusus mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, perlu diperhatikan apa yang dikemukakan oleh

Indroharto,<sup>146</sup> yang maksudnya sebagai berikut. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menerapkan suatu asas hukum acara Tata Usaha Negara yang berupa kewajiban untuk meneruskan gugatan ke pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang secara terbatas, sehingga jika terdapat kekeliruan alamat yang lain, hukum acara Tata Usaha Negara tidak menerapkan berlakunya kewajiban untuk mengirimkan gugatan kepada alamat yang sebenarnya.

Misalnya dalam surat gugatan tercantum kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di Bogor melalui Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di Surabaya. Jika sebenarnya gugatan tersebut harus diajukan ke Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, maka Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di Surabaya tidak mempunyai kewajiban mengirimkan gugatan tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta.

- b. Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang tidak tersedia upaya administratif, gugatan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, sedang penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia upaya administratif, gugatan diajukan ke Pengadilan mana, lihat petunjuk pelaksanaan sebagaimana terdapat dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991 seperti di atas.

Dalam pengertian “Keputusan Tata Usaha Negara” pada perumusan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 termasuk pula apa yang dalam literatur disebut Keputusan Tata Usaha Negara Berangkai. Yaitu keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang sebelum menjadi Keputusan Tata Usaha Negara, harus didahului atau didasari dengan satu atau beberapa keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Sebagai contoh dapat dikemukakan Keputusan tentang Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil

146 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku IL...op.cit*, hlm. 75.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000.

Sebelum Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat mengeluarkan Keputusan tentang Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil, harus didahului adanya:

- a. keputusan dan Pejabat Penilai yang berupa Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang isinya setiap unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik;
- b. keputusan dan Daftar Penguji Tersendiri atau Tim Penguji Kesehatan yang berupa surat keterangan yang isinya Calon Pegawai Negeri Sipil tersebut telah memenuhi syarat kesehatan jasmani dan rohani untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil;
- c. keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian yang berupa Surat Tanda Tamat Pendidikan dan Pelatihan Pra Jabatan yang isinya telah lulus Pendidikan dan Pelatihan Pra Jabatan.

Ketiga keputusan tersebut menjadi dasar hukum dikeluarkannya Keputusan tentang Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil.. Tanpa adanya salah satu, apalagi ketiga keputusan yang dimaksud, Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat tidak mempunyai wewenang untuk mengeluarkan Keputusan tentang Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Dalam menghadapi Keputusan Tata Usaha Negara Berang-kai, orang, atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan, dapat saja mengajukan gugatan kepada pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang berisi tuntutan agar salah satu keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara Berangkai dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi, asal keputusan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No-

mor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

## 2. Syarat-Syarat Gugatan

Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

- (1) Gugatan harus memuat:
  - a. nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat atau kuasanya;
  - b. nama jabatan dan tempat tinggal tergugat;
  - c. dasar gugatan-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.

Syarat-syarat gugatan untuk sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) di atas, untuk perkara perdata di dalam HIR atau RBg tidak ada ketentuannya, sehingga terpaksa syarat-syarat gugatan untuk perkara perdata berpedoman pada ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 angka 3 Rv.<sup>147</sup> Dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat diketahui bahwa syarat-syarat yang harus dimuat dalam surat gugatan adalah sebagai berikut.

- a. Identitas dan:
  - 1) Penggugat, dan
  - 2) Tergugat.
- b. Dasar gugatan (fundamentum petendi, posita, atau dalil gugat).
- c. Hal yang diminta untuk diputus oleh pengadilan (petitum).

147 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, Op.cit.*, hlm. 34.

Syarat gugatan harus mendapat perhatian. jika tidak dipenuhi akan menjadi alasan dari Ketua Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memutus dengan penetapan bahwa gugatan tidak diterima atau tidak berdasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

#### **ad. a. Identitas Diri**

##### **1) Penggugat**

Berdasarkan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat diketahui bahwa di dalam surat gugatan, di samping harus tercantum nama dan Penggugat juga harus tercantum kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat. Sudah tentu identitas dan Penggugat yang tercantum dalam surat gugat, harus sesuai dengan tanda bukti identitas yang ada pada Penggugat, misalnya sesuai dengan Kartu Tanda Penduduk. Jika Penggugat adalah badan hukum perdata sesuai dengan Anggaran Dasar yang sudah disahkan oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Pengurus yang mewakili badan hukum perdata, harus pengurus yang telah ditentukan dalam Anggaran Dasar dan badan hukum perdata tersebut.

##### **2) Tergugat**

Mengenai apa yang dimaksud dengan “Jabatan” dalam perumusan Pasal 56 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, tentunya adalah Jabatan Tata Usaha Negara, demikian pula apa yang dimaksud dengan “Badan” adalah Badan Tata Usaha Negara, yang kedua-duanya.

Sebagaimana telah dijelaskan pada Bab 3 tentang Keputusan Tata Usaha Negara. Sebagai akibat dan perumusan Pasal 56 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyebutkan “nama jabatan”, maka nama dan pemangku jabatan Kepala atau Ketua Badan atau nama dan pemangku jabatan agar jangan sampai dicantumkan pula dalam surat gugatan. Pihak yang diberi wewenang untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara adalah Badan, misalnya Badan Pertimbangan Kepegawaian atau Jabatan, misalnya Jaksa Agung, bukan pemangku Jabatan Kepala atau Ketua Badan, misalnya X, Kepala Badan Pertim-



bangun Kepegawaian atau bukan pemangku jabatan, misalnya Y, Jaksa Agung.

Berpedoman pada penjelasan Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang dimaksud dengan “tempat kedudukan tergugat” dalam perumusan Pasal 56 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah tempat kedudukan secara nyata atau tempat kedudukan menurut hukum.

#### **ad. b. Dasar Gugatan**

Dasar gugatan yang terdapat atau merupakan bagian dan surat gugat, fungsinya sangat penting dan menentukan pada pemeriksaan di sidang pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, karena dasar gugatan tersebut titik tolak pemeriksaan di sidang Pengadilan dilakukan. Oleh karena itu, uraian mengenai dasar gugatan harus jelas atau terang sehingga tidak sampai menimbulkan kekaburan.

Apabila uraian mengenai dasar gugatan sampai kabur (*obscuur libel*), maka ada alasan bagi Ketua Pengadilan untuk memutuskan dengan penetapan bahwa gugatan tidak dapat diterima atau tidak berdasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Uraian mengenai dasar gugatan pada surat gugatan, untuk penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dapat berpedoman pada uraian mengenai dasar gugatan dalam surat gugatan untuk penyelesaian perkara perdata. Pada umumnya dasar gugatan terdiri dari:

1. Uraian tentang kejadian atau peristiwa (*feitelijkegronden, factualgronden*);
2. Uraian tentang dasar hukum gugatan (*rechts gronden, legal gronden*);
3. Uraian tentang tuntutan (*petitum*).

#### **Ad. 1. Uraian tentang kejadian atau peristiwa ( *feitelijkegronden, factualgronden* );**

Uraian tentang kejadian atau peristiwa (*feitelijke gronden, factual gronden*) merupakan uraian mengenai duduk perkara, terutama tertuju pada dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh Tergugat

yang oleh Penggugat dirasa merugikan kepentingannya. Indroharto, menyatakan bahwa dalam dasar gugatan di samping dicantumkan mengenai Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, juga dicantumkan terutama mengenai perbuatan Tergugat yang tidak akan tampak dalam suatu tulisan. Contohnya: “pada tanggal tahun ... tergugat tanpa mendengar atau memberi kesempatan untuk membela diri bagi Penggugat, terlebih dahulu secara melawan hukum telah mengeluarkan SK pemberhentian tidak atas permintaan sendiri untuk Penggugat.

### **Ad.2. Uraian tentang dasar hukum gugatan (*rechts gronden, legal gronden*);**

Uraian tentang dasar hukum gugatan (*rechts gronden, legal gronden*) adalah uraian mengenai segi hukum dan dasar gugatan yang diajukan oleh Penggugat. Dalam surat gugatan, dasar gugatan harus dikemukakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a dan atau b.

Dasar gugatan adalah sama dengan dasar pengujian yang dilakukan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara, lihat lebih lanjut dalam Bab 7 tentang Dasar Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara.

### **Ad.3. Uraian tentang tuntutan (*petitum*)**

Antara *fundamentum petendi* dengan petitum harus ada keterkaitannya. Dalam arti apa yang terdapat dalam *fundamentum petendi* menjadi dasar dan apa yang terdapat dalam petitum.

Perlu mendapat perhatian bahwa pada gugatan dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara hanya dikenal 1 (satu) petitum pokok, yaitu tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan ***dinyatakan batal atau tidak sah*** dan tidak dikenal adanya petitum pengganti seperti yang terdapat dalam penyelesaian perkara perdata yang dikenal dengan ***ex aequo et bono*** .

Apa sebab sampai dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tidak dikenal adanya petitum pengganti, karena masalah penye-

148 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Loc.cit.*

lesaian sengketa Tata Usaha Negara adalah masalah tentang sah atau tidak sahnya mengenai Keputusan Tata Usaha Negara.

Perhatikan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang menentukan ‘.. berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau...’.

Di samping petitum pokok, dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dikenal adanya petitum tambahan, yaitu tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Petitum tambahan mengenai tuntutan ganti rugi adalah petitum mengenai kerugian materiil yang diderita oleh Penggugat sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh Tergugat, sedang petitum tambahan mengenai tuntutan rehabilitasi adalah petitum yang hanya terbatas pada pemulihan hak Penggugat dalam kemampuan dan kedudukan, harkat dan martabatnya sebagai pegawai negeri seperti semula sebelum ada Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

### **3. Tenggang Waktu Gugatan**

Ketentuan tentang tenggang waktu gugatan harus diperhatikan jika seseorang atau badan hukum perdata akan mengajukan gugatan ke pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, karena dengan lewatnya tenggang waktu gugatan, Ketua pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai alasan untuk memutuskan dengan penetapan bahwa gugatan tidak diterima atau tidak berdasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan gugatan hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Penjelasan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa bagi pihak yang namanya tersebut dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, maka tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari, dihitug sejak hari diterimanya Keputusan Tata Usaha

Negara yang digugat. Dalam hal yang hendak digugat tersebut merupakan keputusan menurut ketentuan:

- a. Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari dihitung setelah lewat tenggang waktu yang ditentukan dalam peraturan dasarnya, terhitung sejak tanggal diterima permohonan yang bersangkutan;
- b. Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari dihitung setelah lewatnya batas waktu empat bulan yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan.

Dalam hal aturan dasarnya menentukan bahwa suatu keputusan harus diumumkan, maka tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari dihitung, sejak hari pengumuman. Maksud “diumumkan” dalam rumusan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan penjelasannya, Mahkamah Agung,<sup>149</sup> memberikan petunjuk bahwa berita adanya Keputusan Tata Usaha Negara melalui surat kabar dianggap sebagai saat mulainya berlaku tenggang waktu gugatan dengan catatan sebagai berikut.

- a. Jika peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara itu menentukan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus diumumkan, maka pemuatannya harus dalam bentuk pengumuman atau iklan dan tidak cukup jika hanya sebagai berita saja.
- b. Jika peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak menentukan bentuk tertentu tentang pengumuman Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, maka pemuatan dalam bentuk berita biasa sudah dapat dianggap sebagai saat mulai cliketahui atau diumumkan, asal surat kabar yang memuat berita

149 Lihat butir VI pada Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 24 Maret 1992 Nomor 052/Td.TUN/III/1992.

Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud biasa beredar di tempat tinggal Penggugat berdiam.

Dengan demikian, tenggang waktu gugatan yang belum diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

- a. Tenggang waktu gugatan disediakan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang namanya tidak dituju oleh Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi merasa kepentingannya dirugikan dengan keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.
- b. Tenggang waktu gugatan yang disediakan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan yang dijatuhkan terhadap upaya administratif yang telah diajukan.

**ad.a.** *Tenggang waktu gugatan disediakan yang namanya tidak dituju oleh Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi merasa kepentingannya dirugikan*

Mengenai tenggang waktu gugatan yang disediakan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang namanya tidak dituju oleh Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut oleh Mahkamah Agung<sup>150</sup> telah diberikan petunjuk, yaitu dihitung secara kasuistis sejak saat seseorang atau badan hukum perdata itu merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya keputusan tersebut.

Adapun yang dimaksud dengan “mengetahui”, harus merupakan mengetahui secara yuridis. Dalam arti pengetahuan dapat dipertanggungjawabkan dan dapat menimbulkan keyakinan pada Hakim (bukan merupakan pengetahuan yang diperoleh secara audit), jadi saat diketahuinya adanya Keputusan Tata Usaha Negara dapat diper-

150 Lihat butir V pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

oleh misalnya dalam acara-acara kedinasan atau penjelasan dan pejabat yang berwenang. <sup>151</sup>

**ad.b.** *Tenggang waktu gugatan yang disediakan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan yang dijatuhkan terhadap upaya administratif*

Mengenai tenggang waktu gugatan yang disediakan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan yang dijatuhkan terhadap upaya administratif yang telah diajukan, oleh Mahkamah Agung belum diberikan petunjuk. Terlebih dahulu perlu memperhatikan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara adalah keputusan yang masih termasuk Keputusan Tata Usaha Negara juga dan bukan putusan Pengadilan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 jo. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009.
- b. Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara baru mempunyai wewenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata usaha Negara Jika seluruh upaya administratif telah digunakan,

Sehubungan dengan hal tersebut, tidak salah jika diambil kesimpulan bahwa tenggang waktu gugatan yang disediakan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan yang dijatuhkan terhadap upaya administratif yang diajukan, dihitung setelah lewat 90 (sembilan puluh) hari sejak saat diterimanya keputusan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud.

Setelah lewatnya tenggang waktu gugatan, maka Keputusan Tata Usaha Negara tidak dapat digugat lagi dengan sarana hukum

151 Rumusan Kesimpulan Hasil Ceramah atau *Diskusi tentang Perbandmngan Peradilan Adniinistratif Prancis dan Peradilan Tata Uraha Negara Indonesia dimuat dalani Gema Peratun,...Lo.cit*

yang ada. Meskipun Keputusan Tata Usaha Negara mengandung cacat hukum, selain atas kemauan sendiri Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang dapat mencabut atau mengubah Keputusan Tata Usaha Negara dengan memperhatikan syarat yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **C. PERDAMAIAN**

Gugatan untuk penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara adalah gugatan tentang sah atau tidak sahnya Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan akibat terjadinya sengketa Tata Usaha Negara tersebut.

Mengingat gugatan untuk penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara menyangkut tentang sah atau tidak sahnya Keputusan Tata Usaha Negara, maka sebenarnya untuk penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tidak dikenal adanya perdamaian, yang terbukti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 sendiri tidak ada ketentuan tentang perdamaian seperti yang terdapat dalam penyelesaian perkara perdata.<sup>152</sup> Oleh karena itu sudah tepat jika Mahkamah Agung,<sup>153</sup> memberikan petunjuk bahwa kemungkinan adanya perdamaian antara para pihak hanya terjadi di luar persidangan.

Apabila antara para pihak dalam sengketa Tata Usaha Negara di luar pemeriksaan sidang Pengadilan sampai terjadi perdamaian, Surat Edaran Mahkamah Agung RI tersebut memberikan petunjuk lebih lanjut sebagai berikut:

1. Penggugat mencabut gugatannya secara resmi dalam sidang terbuka untuk umum dengan menyebutkan alasan pencabutannya.
2. Apabila pencabutan gugatan dimaksud dikabulkan, maka Hakim memerintahkan agar panitera mencoret gugatan tersebut dan register perkara.

152 Pasal 130 HIR, Pasal 154 RBg.

153 Lihat butir VIII pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

3. Perintah pencoretan diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum.

Adapun hal yang menarik perhatian dari petunjuk Mahkamah Agung tersebut adalah pencabutan gugatan oleh Penggugat dalam sidang terbuka untuk umum, harus mendapat persetujuan dari pengadilan. Maksudnya agar pengadilan dapat mengadakan penelitian apakah dalam pencabutan gugatan oleh Penggugat terdapat unsur paksaan, kekeliruan atau tipu daya yang dilakukan oleh Tergugat. Apabila dijumpai adanya unsur tersebut, maka pengadilan tidak akan mengabulkan pencabutan gugatan yang akan dilakukan oleh Penggugat. Petunjuk dari Mahkamah Agung RI tersebut dapat dimengerti, karena dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, kedudukan Tergugat lebih dominan jika dibandingkan dengan kedudukan Penggugat.

Sebagai contoh dari penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui perdamaian adalah sengketa Tata Usaha Negara dalam perkara Nomor 01/PTUN-JKT/1991 antara Paulus Djaja Sentosa melawan Walikota Jakarta Barat dengan Akta Perdamaian tanggal 25 Maret 1991.<sup>154</sup>

154 O.C. Kaligis, *Praktek-Praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Buku Pertama, ...Op.cit.*, hlm. 6-11.



## BAB 9

### Pemeriksaan Sidang Tingkat Pertama

**M**emperhatikan hal-hal yang telah dikemukakan dalam Bab 8 tentang Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara, maka yang dimaksud dengan pemeriksaan sidang pengadilan tingkat Pertama adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh:

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara untuk semua sengketa Tata Usaha Negara:
  1. Tidak disediakan upaya administratif baik berupa keberatan maupun banding administratif, atau
  2. Telah mendapatkan keputusan melalui upaya administratif berupa keberatan.
- b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk sengketa Tata Usaha Negara yang telah mendapatkan keputusan melalui upaya administratif, berupa banding administratif atau keberatan dan banding administratif.

#### A. PEMANGGILAN PARA PIHAK

Sesuai dengan hari, tempat dan waktu sidang yang telah ditetapkan, kepada para pihak dipanggil dan panggilan kepada para pihak dianggap sah jika masing-masing pihak telah menerima surat panggilan yang dikirimkan dengan surat tercatat oleh Panitera (Pasal 65) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Surat panggilan yang dituju-

kan kepada Tergugat disertai salinan gugatan dengan pemberitahuan bahwa gugatan itu dapat dijawab dengan tertulis. <sup>155</sup>

Apa yang dimaksud dengan “surat tercatat” dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak dijelaskan. Sehingga apa yang dimaksud dengan “surat tercatat” tidak hanya surat tercatat yang dikirim melalui PT. (Persero) Pos Indonesia, tetapi juga termasuk surat yang dikirim tidak melalui PT (Persero) Pos Indonesia, asal ada tanda penerimaan dan penerima.

Pada pemeriksaan dengan acara biasa, jangka waktu antara panggilan dan hari sidang, tidak boleh kurang dari 6 (enam) hari sejak diterimanya surat panggilan. Dalam pemeriksaan dengan acara cepat, jangka waktu antara panggilan dan hari sidang, boleh kurang dari 6 (enam) hari sejak diterimanya surat panggilan (Pasal 64 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986), apalagi kalau diingat tenggang waktu untuk jawaban dan pembuktian serta pemeriksaan dengan acara cepat sudah ditentukan tidak boleh lebih dari 14 (empat belas) hari.<sup>156</sup>

Dalam hal salah satu pihak berkedudukan atau berada di luar wilayah Republik Indonesia, Ketua Pengadilan yang bersangkutan melakukan pemanggilan dengan cara meneruskan surat penetapan hari sidang beserta salinan gugatan kepada Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. Selanjutnya mengirimkan surat penetapan hari sidang beserta salinan gugatan tersebut ke pihak yang dipanggil melalui Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dalam wilayah tempat yang bersangkutan berkedudukan atau berada.

Petugas Perwakilan Republik Indonesia dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak dilakukan pemanggilan tersebut, wajib memberi laporan kepada Pengadilan yang bersangkutan. <sup>157</sup>

155 Lihat Pasal 59 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

156 Pasal 99 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

157 Pasal 66 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

## **B. KETIDAKHADIRAN PARA PIHAK**

### **1. Penggugat Tidak Hadir**

Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

Dalam hal penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari pertama dan 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.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 71 ayat (1) tersebut dapat diketahui bahwa gugatan akan dinyatakan gugur jika memenuhi syarat-syarat berikut.

- a. Penggugat atau kuasanya 2 (dua) kali tidak hadir di persidangan, yaitu pada hari pertama sidang dan pada hari yang ditentukan dalam panggilan yang kedua.

Apa yang dimaksud dengan Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari pertama sidang, kiranya sudah jelas. Hal yang perlu dijelaskan adalah apa yang dimaksud dengan Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari yang ditentukan dalam panggilan yang kedua. Untuk menjelaskan dapat diberikan contoh sebagai berikut.

Pada hari sidang kedua, Penggugat atau kuasanya hadir di persidangan, tetapi pada hari sidang ketiga, Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, meskipun pada hari sidang kedua, Penggugat atau kuasanya telah diberitahukan oleh Hakim Ketua Sidang agar hadir di sidang pada hari yang sudah ditentukan, yaitu hari sidang keempat.

Pada hari sidang keempat, ternyata Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan, sehingga Penggugat atau kuasanya dipanggil untuk hadir pada hari sidang kelima. Jika pada hari sidang kelima, ternyata Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan, maka hal inilah yang disebut dengan Penggugat

atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari yang ditentukan dalam panggilan yang kedua.

Jadi yang dimaksud dengan Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari pertama dan hari yang ditentukan dalam panggilan kedua, bukan berarti Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari pertama sidang dan hari kedua sidang secara berturut-turut.

b. Ketidakhadiran Penggugat atau kuasanya tersebut tanpa adanya alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak ada ketentuan menyebutkan yang dimaksud dengan “tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan” pada Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Oleh karena itu, kepada Hakim diberikan kebebasan untuk menilai apakah yang dimaksud dengan “tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan” tersebut.

Sebagai contoh mengenai “tanpa adanya alasan yang dapat dipertanggungjawabkan” adalah Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan tanpa alasan sama sekali atau tidak hadir di persidangan, karena Penggugat atau kuasanya masih sibuk mengurus usaha dagangnya.

c. Penggugat atau kuasanya telah dipanggil dengan patut.

Adapun yang dimaksud dengan “dipanggil dengan patut” pada Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah dipanggil dengan sah.

Pasal 65 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

*Panggilan terhadap pihak yang bersangkutan dianggap sah, apabila masing-masing telah menerima surat panggilan yang dikirimkan dengan surat tercatat.*

Berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 65 tersebut, maka Penggugat atau kuasanya baru dapat dikatakan telah “*dipanggil dengan patut*”, jika Penggugat atau kuasanya telah menerima yang dapat dibuktikan dengan adanya tanda terima surat panggilan.

Jadi, gugatan akan dinyatakan gugur, jika Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari pertama dan hari

yang ditentukan dalam panggilan yang kedua tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Akan tetapi, Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa Penggugat masih dapat mengajukan gugatan sekali lagi sesudah membayar uang muka biaya perkara.

Arti dari ketentuan tersebut adalah hak yang diberikan kepada Penggugat untuk mengajukan gugatan lagi hanya 1 (satu) kali saja. Jika misalnya gugatan yang dimaksud dinyatakan lagi gugur, maka Penggugat sudah tidak mempunyai hak untuk mengajukan gugatan.

## **2. Tergugat Tidak Hadir**

Pasal 72 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

- (1) Dalam hal tergugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan dua kali sidang berturut-turut dan atau tidak menanggapi gugatan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan meskipun setiap kali telah dipanggil dengan patut, maka Hakim Ketua sidang dengan surat penetapan meminta atasan tergugat memerintahkan tergugat hadir dan atau menanggapi gugatan.
- (2) Dalam hal setelah lewat dua bulan sesudah dikirimkan dengan surat tercatat penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak diterima berita, baik dan atasan tergugat maupun dan tergugat, maka Hakim Ketua Sidang menetapkan hari sidang berikutnya dan pemeriksaan sengketa dilanjutkan menurut acara biasa, tanpa hadirnya tergugat.
- (3) Putusan terhadap pokok gugatan dapat dijatuhkan hanya setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktiannya dilakukan secara tuntas.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 72 tersebut, dapat diketahui bahwa dalam hukum acara Tata Usaha Negara, juga mengenal adanya putusan verstek seperti yang terdapat dalam hukum

acara perdata atau hukum acara pidana. <sup>158</sup> Putusan verstek adalah putusan yang dijatuhkan di luar hadirnya atau tanpa hadirnya Tergugat atau Terdakwa. <sup>159</sup> Hanya saja agar Hakim dapat menjatuhkan putusan verstek, harus dipenuhi beberapa syarat sebagai berikut:

- a. Tergugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan 2 (dua) kali berturut-turut atau tidak menanggapi gugatan.

Ketidakhadiran Tergugat atau kuasanya di persidangan tersebut, tidak harus dimulai pada hari sidang pertama seperti yang menjadi syarat ketidakhadiran Penggugat atau kuasanya jika gugatan akan dinyatakan gugur. <sup>160</sup> Adapun yang menjadi syarat adalah ketidakhadiran Tergugat atau kuasanya tersebut harus terjadi secara berturut-turut atau dengan perkataan lain tidak boleh diselingi dengan kehadiran Tergugat atau kuasanya di antara kedua ketidakhadiran Tergugat atau kuasanya di persidangan.

Meskipun Tergugat atau kuasanya hadir di persidangan 2 (dua) kali berturut-turut, tetapi kehadiran Tergugat atau kuasanya di persidangan tersebut dapat juga menjadi salah satu alasan bahwa sengketa Tata Usaha Negara dilakukan pemeriksaan dengan acara biasa tanpa kehadiran Tergugat, jika Tergugat atau kuasanya tidak menanggapi gugatan.

Adapun yang dimaksud dengan tidak menanggapi gugatan adalah di samping tidak memberikan jawaban terhadap isi gugatan (Pasal 74 ayat (1)), juga dapat berupa tidak mengajukan duplik terhadap replik yang diajukan Penggugat atau kuasanya. Rasio dari pemeriksaan dilanjutkan dengan acara biasa tanpa kehadiran Tergugat atau kuasanya, meskipun sebelumnya Tergugat atau kuasanya hadir di persidangan 2 (dua) kali berturut-turut adalah dengan tidak menanggapi gugatan tersebut, berarti Tergugat atau kuasanya mengakui dalil-dalil yang telah diajukan oleh Penggugat, baik yang terdapat dalam surat gugatan maupun dalam replik.

158 Pasal 125 ayat (1) HIR, Pasal 149 ayat (1) RBg.

159 Subekti, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita, 2000), hlm. 89 dan 109, Fockema Andreae, *Kamus Istilah Hukum*, Cetakan ke-I, (Yogyakarta, Penerbit Binacipta, 1983), hlm. 631.

160 Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

- b. Ketidakhadiran Tergugat atau kuasanya tidak menanggapi gugatan tersebut tanpa adanya alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak ada ketentuan menyebutkan apa yang dimaksud dengan “ *alasan yang dapat dipertanggungjawabkan* ” pada perumusan Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Kepada Hakim diberikan kebebasan untuk menilai apakah yang dimaksud dengan “ *tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan* ” tersebut. Sebagai contoh dan tanpa adanya alasan yang dapat dipertanggungjawabkan adalah Tergugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan tanpa alasan sama sekali atau tidak hadir di persidangan, karena pemangku jabatan yang definitif masih dalam proses penggantian.

- c. Tergugat atau kuasanya telah dipanggil dengan patut.

Adapun yang dimaksud dengan “ *dipanggil dengan patut* ” dalam Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah sama artinya dengan dimaksud “dipanggil dengan sepatutnya” dalam Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

- d. Melalui penetapan Hakim Ketua Sidang meminta kepada atasan Tergugat untuk memerintahkan Tergugat hadir di persidangan dan/atau menanggapi gugatan.

Adapun yang dimaksud dengan “Hakim Ketua Sidang” dalam Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah Hakim Ketua Sidang, baik dalam pemeriksaan dengan acara biasa maupun pemeriksaan dengan acara cepat. Permintaan Hakim Ketua Sidang kepada atasan dan Tergugat untuk memerintahkan Tergugat hadir di persidangan dan atau menanggapi gugatan, harus dituangkan dalam bentuk berupa penetapan Hakim Ketua Sidang dan tidak dapat dituangkan hanya dalam bentuk berupa surat biasa.

- e. Dua bulan setelah penetapan Hakim Ketua Sidang dikirimkan kepada atasan Tergugat, belum diterima berita, baik dan atasan Tergugat maupun dan Tergugat. Jangka waktu 2 (dua) bulan dalam Pasal 72 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah jangka waktu minimal.

Adapun yang dimaksud dengan “ *tidak diterima berita* ” dalam ketentuan tersebut adalah tidak terima berita Tergugat untuk hadir di persidangan dan atau menanggapi gugatan.

- f. Tahap pembuktian dalam pemeriksaan tersebut, telah dilakukan secara tuntas.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak ada ketentuan yang menyebutkan apa yang dimaksud dengan “setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktiannya dilakukan secara tuntas” dalam Pasal 72 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Oleh karena itu, kepada Hakim diberikan kebebasan untuk menilai apakah yang dimaksud dengan “setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktiannya dilakukan secara tuntas” tersebut.

Meskipun demikian yang jelas Hakim tetap dituntut untuk selalu mengikuti ketentuan tentang pembuktian yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Jika terdapat lebih dari seorang Tergugat, Pasal 73 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

- (1) 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.
- (2) Penundaan sidang itu diberitahukan kepada pihak yang hadir, sedang terhadap pihak yang tidak hadir oleh Hakim Ketua Sidang diperintahkan untuk dipanggil sekali lagi.
- (3) Apabila pada hari penundaan sidang sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Tergugat atau kuasanya masih ada yang tidak hadir, sidang dilanjutkan tanpa kehadirannya.



## C. TAHAP-TAHAP PEMERIKSAAN

Sebelum mengemukakan tentang tahap-tahap pemeriksaan, perlu diketahui bahwa dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara berlaku asas beracara dengan surat atau tulisan ( *schriftelijke procedure* ).<sup>161</sup> Artinya bahwa pemeriksaan terhadap pokok gugatan berjalan dengan surat-menyurat di muka Hakim.

Meskipun demikian Hukum Acara Tata Usaha Negara masih membuka peluang pemeriksaan dilakukan dengan lisan, misalnya pada pemeriksaan persiapan atau pemeriksaan saksi. Demi kelancaran pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara, Pasal 80 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa Hakim Ketua Sidang berhak di dalam sidang memberikan petunjuk kepada Penggugat dan Tergugat mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan.

Pada umumnya mengenai tahap-tahap pemeriksaan di persidangan, dapat dikemukakan sebagai berikut.

### 1. Tahap Pembacaan Isi Gugatan Penggugat dan Pembacaan Jawaban Tergugat

Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

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.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 74 ayat (1) dalam praktik pelaksanaannya adalah sebagai berikut. Atas persetujuan Tergugat, Hakim Ketua Sidang tidak sampai membacakan isi gugatan dan surat gugat yang diajukan Penggugat, karena pada surat panggilan sidang yang diterima oleh Tergugat sudah terlampir salinan dan surat gugatan, sehingga isi gugatan sudah diketahui oleh Tergugat.

161 Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan ke-II, (Jakarta, Penerbit Ghalia Indonesia, 1996), hlm. 10.

Pada umumnya di hari sidang Tergugat belum dapat menyerahkan jawaban kepada Hakim Ketua Sidang, sehingga Hakim Ketua Sidang menetapkan hari sidang selanjutnya untuk memberi kesempatan kepada Tergugat mengajukan jawaban. Akan tetapi, jika seandainya pada hari sidang tersebut, Tergugat sudah dapat menyerahkan jawaban kepada Hakim Ketua Sidang, dalam praktik pelaksanaannya Hakim Ketua Sidang juga tidak sampai membacakan jawaban yang diajukan oleh Tergugat dan cukup memberikan salinannya kepada Penggugat. Jawaban yang diajukan oleh Tergugat tersebut, dapat berupa alternatif berikut.

- a. Eksepsi saja, yang dapat berupa:
  - 1) Eksepsi tentang kewenangan absolut Pengadilan (Pasal 77 ayat (1)) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Eksepsi ini sebenarnya dapat diajukan setiap waktu selama pemeriksaan dan meskipun tidak ada eksepsi tersebut, apabila Hakim mengetahui karena jabatannya, wajib menyatakan bahwa Pengadilan tidak berwenang mengadili sengketa yang bersangkutan.
  - 2) Eksepsi tentang kewenangan relatif Pengadilan (Pasal 77 ayat (2)) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Eksepsi ini diajukan sebelum disampaikan jawaban atas pokok sengketa dan eksepsi tersebut harus diputus sebelum pokok sengketa diperiksa.
  - 3) Eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan pengadilan (Pasal 77 ayat (3)) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Eksepsi ini hanya dapat diputus bersama-sama dengan pokok sengketa.

ATAU

- b. Jawaban pokok sengketa dan eksepsi.

ATAU

- c. Jawaban pokok sengketa saja.

Jika eksepsi tentang kewenangan absolut Pengadilan atau eksepsi tentang kewenangan relatif Pengadilan oleh putusan Hakim dinyatakan dikabulkan, maka sudah tentu Hakim Ketua Sidang tidak akan menetapkan hari sidang selanjutnya untuk memberikan kesempatan kepada Penggugat mengajukan replik. Terhadap putusan Hakim tersebut Penggugat dapat mengajukan permohonan banding. Akan tetapi, jika eksepsi tentang kewenangan Pengadilan atau eksepsi tentang kewenangan relatif Pengadilan, oleh Hakim diputus tidak diterima, atau eksepsi yang tidak mengenai kewenangan Pengadilan oleh Hakim dinyatakan akan diputus bersama-sama dengan pokok sengketa, maka Hakim Ketua Sidang menetapkan hari sidang selanjutnya untuk memberikan kesempatan kepada Penggugat untuk mengajukan replik.

## **2. Tahap Pengajuan Replik**

Tahap selanjutnya adalah Penggugat mengajukan replik. Artinya Penggugat mengajukan atau memberikan tanggapan terhadap jawaban yang telah diajukan oleh Tergugat. Sebelum Penggugat mengajukan replik, atas dasar ketentuan yang terdapat dalam Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari gugatannya, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan Tergugat. Terhadap alasan yang mendasari gugatan tersebut, harus dipertimbangkan dengan saksama oleh Hakim.

Replik diserahkan oleh Penggugat kepada Hakim Ketua Sidang dan salinan oleh Hakim Ketua Sidang diserahkan kepada Tergugat. Dalam praktik pelaksanaan, Hakim Ketua Sidang tidak sampai membacakan replik yang diajukan oleh Penggugat, karena Tergugat sudah diberi salinannya. Kemudian Hakim Ketua Sidang menetapkan hari sidang selanjutnya untuk memberi kesempatan kepada Tergugat mengajukan duplik.

## **3. Tahap Pengajuan Duplik**

Pada hari sidang yang telah ditetapkan, Tergugat mengajukan duplik. Artinya Tergugat mengajukan atau memberikan tanggapan

terhadap replik yang telah diajukan oleh Penggugat. Sebelum Tergugat mengajukan duplik, atas dasar ketentuan yang terdapat dalam Pasal 75 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Tergugat dapat mengubah alasan yang mendasari jawabannya, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan Penggugat. Terhadap alasan yang mendasari jawaban tersebut, harus dipertimbangkan dengan saksama oleh Hakim.

Duplik diserahkan oleh Tergugat kepada Hakim Ketua Sidang dan salinannya oleh Hakim Ketua Sidang diserahkan kepada Penggugat. Dalam praktik pelaksanaannya, Hakim Ketua Sidang juga tidak sampai membacakan duplik yang diajukan oleh Tergugat, karena Penggugat sudah diberikan salinannya. Setelah Tergugat mengajukan duplik, kemudian Hakim Ketua Sidang menetapkan hari sidang untuk memberikan kesempatan kepada Penggugat dan Tergugat mengajukan alat-alat bukti.

Hakim Ketua Sidang tidak sampai memberikan kesempatan kepada Penggugat, untuk memberikan tanggapan terhadap duplik tersebut, karena dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak ada ketentuan yang mengaturnya, demikian pula dalam praktik pelaksanaan tahap-tahap pemeriksaan di sidang selama ini.

#### **4. Tahap Pengajuan Alat-Alat Bukti**

Pada tahap pengajuan alat-alat bukti, baik Penggugat maupun Tergugat sama-sama mengajukan alat-alat bukti yang terbatas berupa antara lain sebagai berikut.

- a. Surat atau tulisan (Pasal 100 ayat (1) huruf a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Jika yang diserahkan ke sidang pengadilan oleh Penggugat atau Tergugat adalah foto copy dan alat bukti yang berupa surat atau tulisan, maka pada waktu sidang pengadilan berlangsung, Penggugat atau Tergugat harus memperlihatkan aslinya dan alat-alat bukti tersebut kepada Hakim untuk diteliti apakah foto copy dan alat-alat bukti yang dimaksud sesuai atau tidak sesuai dengan aslinya.

Jika foto copy dan alat-alat bukti ternyata tidak sesuai dengan aslinya, maka oleh Hakim penyerahan foto copy alat bukti tersebut ditolak. Sebaliknya jika foto copy dan alat bukti sesuai dengan aslinya, maka oleh Hakim penyerahan foto copy dan alat-alat bukti diterima dan terus diberikan register pada foto copy dan alat bukti tersebut, sedang asli alat buktinya diserahkan kembali kepada Penggugat atau Tergugat, kecuali tentunya jika Hakim memandang perlu asli alat bukti tersebut tetap ada di pengadilan.

Untuk kepentingan pemeriksaan dan apabila Hakim Ketua Sidang memandang perlu, Hakim Ketua Sidang dapat memerintahkan pemeriksaan terhadap surat yang dipegang oleh Pejabat Tata Usaha Negara atau pejabat lain yang menyimpan surat itu atau meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang bersangkutan dengan sengketa itu. <sup>162</sup>

Hakim Ketua Sidang dapat memerintahkan pula supaya surat tersebut diperlihatkan kepada pengadilan dalam persidangan yang akan ditentukan untuk keperluan itu. <sup>163</sup>

Apabila surat itu merupakan bagian dan sebuah daftar, sebelum diperlihatkan oleh penyimpannya, dibuat salinan surat itu sebagai ganti yang sah selama surat yang sah belum diterima kembali dan pengadilan. <sup>164</sup>

Jika pemeriksaan tentang benarnya suatu surat menimbulkan persangkaan terhadap orang yang masih hidup bahwa surat itu dipalsukan olehnya, Hakim Ketua sidang dapat mengirimkan surat yang bersangkutan kepada penyidik yang berwenang dan pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara dapat ditunda dahulu sampai putusan pidananya dijatuhkan. <sup>165</sup>

b. Keterangan ahli (Pasal 100 ayat (1) huruf b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

162 Pasal 85 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

163 Pasal 85 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

164 Pasal 85 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

165 Pasal 85 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

c. Keterangan saksi (Pasal 100 ayat (1) huruf c) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

Dalam praktik orang yang dapat memberikan keterangan ahli disebut saksi ahli, sedang orang yang dapat memberikan keterangan saksi disebut saksi fakta.

Atas permintaan salah satu pihak atau karena jabatannya Hakim Ketua Sidang dapat memerintahkan seorang saksi untuk didengar dalam persidangan.<sup>166</sup> Apabila saksi tidak datang tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, meskipun telah dipanggil dengan patut dan Hakim cukup mempunyai alasan untuk menyangka bahwa saksi sengaja tidak datang, Hakim Ketua Sidang dapat memberi perintah supaya saksi dibawa oleh polisi ke persidangan.<sup>167</sup>

Seorang saksi yang tidak bertempat tinggal di daerah hukum pengadilan yang bersangkutan, tidak diwajibkan datang ke pengadilan tersebut, tetapi pemeriksaan saksi itu dapat diserahkan kepada pengadilan yang daerah meliputi tempat kediaman saksi.<sup>168</sup>

Pejabat yang dipanggil sebagai saksi wajib datang di persidangan.<sup>169</sup> Saksi wajib mengucapkan sumpah atau janji dan didengar dalam persidangan pengadilan dengan dihadiri oleh para pihak yang bersangkutan.<sup>170</sup> Apabila salah satu pihak telah dipanggil secara patut, tetapi tidak datang tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, saksi dapat didengar keterangan tanpa hadir salah satu pihak yang bersengketa.<sup>171</sup>

Dalam hal saksi yang akan didengar tidak dapat hadir di persidangan, karena halangan yang dapat dibenarkan oleh hukum, Hakim dibantu oleh Panitera datang di tempat kediaman saksi untuk mengambil sumpah atau janjinya dan mendengar saksi tersebut).

172

166 Pasal 86 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

167 Pasal 86 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

168 Pasal 86 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

169 Pasal 86 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

170 Pasal 94 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

171 Pasal 95 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

172 Pasal 95 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Menarik untuk dikemukakan bahwa menurut Indroharto,<sup>173</sup> pendengaran saksi di bawah sumpah dapat pula dilakukan di dalam pemeriksaan persiapan.

Dalam pemeriksaan di sidang Pengadilan tersebut, di samping Hakim sendiri yang mengajukan pertanyaan kepada saksi ahli dan atau saksi fakta, kepada Penggugat dan Tergugat Juga diberikan kesempatan untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada saksi ahli dan atau saksi fakta melalui Hakim Ketua Sidang.<sup>174</sup>

Dalam praktik Hakim Ketua Sidang memberikan kesempatan kepada Penggugat dan Tergugat untuk mengajukan pertanyaan secara langsung kepada saksi ahli dan atau saksi fakta. Jika menurut pertimbangan Hakim Ketua Sidang, pertanyaan yang disampaikan tidak ada kaitannya dengan Sengketa Tata Usaha Negara yang sedang diperiksa, maka pertanyaan yang dimaksud ditolak, artinya pertanyaan oleh Hakim Ketua Sidang tidak diteruskan kepada saksi ahli dan saksi fakta untuk dijawab.<sup>175</sup>

Pada tahap pengajuan alat bukti tersebut, yang diajukan oleh Penggugat atau Tergugat hanya terbatas pada ketiga alat bukti tersebut, karena alat-alat bukti lain yang sudah ditentukan adalah berupa pengakuan para pihak (Pasal 100 ayat (1) huruf d dan pengetahuan Hakim (Pasal 100 ayat (1) huruf e).

## 5. Tahap Pengajuan Kesimpulan

Pada tahap pengajuan kesimpulan ini, pemeriksaan terhadap Sengketa Tata Usaha Negara sudah selesai.<sup>176</sup> Masing-masing pihak mengemukakan pendapat terakhir yang berupa kesimpulan dan hasil pemeriksaan di sidang Pengadilan mengenai sengketa Tata Usaha Negara antara Penggugat dengan Tergugat, yang intinya sebagai berikut:

173 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit.* hlm. 202.

174 Pasal 90 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

175 Pasal 90 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

176 Pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

- a. Penggugat mengajukan kesimpulan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Tergugat agar dinyatakan batal atau tidak sah.
- b. Tergugat mengajukan kesimpulan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan adalah sah.

Sudah tentu kesimpulan tersebut oleh masing-masing pihak disertai alasan- alasannya dan jika ada dengan menunjuk pula alat bukti yang berupa pengakuan para pihak (Pasal 100 ayat (1) huruf d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu Penggugat dengan menunjuk pada bagian-bagian dan jawaban dan duplik, sedang Tergugat dengan menunjuk pada bagian-bagian dan replik.

## 6. Tahap Penjatuhan Putusan

Setelah Penggugat dan Tergugat mengemukakan kesimpulan, maka Hakim Ketua Sidang menyatakan sidang ditunda, karena Majelis Hakim akan mengadakan musyawarah untuk mengambil putusan.<sup>177</sup> Putusan dalam musyawarah Majelis Hakim dipimpin oleh Hakim Ketua Majelis merupakan hasil permufakatan bulat, kecuali jika setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai permufakatan bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak.<sup>178</sup>

Apabila musyawarah Majelis Hakim tidak dapat diambil dengan suara terbanyak, maka suara terakhir Hakim Ketua Majelis yang menentukan.<sup>179</sup> Putusan harus diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum.<sup>180</sup> Artinya umum dapat hadir untuk mendengarkan putusan yang diucapkan. Sebagai akibat dan putusan yang diucapkan tidak dalam sidang yang terbuka untuk umum, putusan tersebut tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum.<sup>181</sup>

177 Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

178 Pasal 97 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

179 Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

180 Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

181 Pasal 108 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.



Jika yang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara adalah Majelis Hakim, dalam praktik putusan diucapkan mula-mula oleh Hakim Ketua Sidang, kemudian para Hakim anggota dan yang terakhir kembali lagi ke Hakim Ketua Sidang. Putusan harus dituangkan dalam bentuk tertulis. Jika terdapat perbedaan antara putusan yang diucapkan dengan putusan yang dituangkan dalam bentuk tertulis, maka yang sah adalah putusan yang diucapkan, karena <sup>182</sup>Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 dengan tegas menentukan bahwa semua putusan Pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Jadi, yang menentukan sah tidak sahnya suatu putusan pengadilan adalah diucapkannya dan bukan bentuk tertulisnya putusan pengadilan tersebut.

Apabila Penggugat atau Tergugat atau Penggugat dan Tergugat tidak hadir pada waktu putusan diucapkan, atas perintah Hakim Ketua Sidang salinan putusan itu disampaikan dengan surat tercatat kepada yang bersangkutan. <sup>183</sup>Terhadap putusan Pengadilan Penggugat dan atau Tergugat dapat menentukan sikap sebagai berikut:

- a. Menerima putusan Pengadilan.
- b. Mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding, jika yang menjatuhkan putusan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (Pasal 122) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
- c. Mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi, jika yang menjatuhkan putusan adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat Pertama (Pasal 51 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
- d. Pikir-pikir dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah diberitahukan secara sah putusan Pengadilan, apakah menerima putusan Pengadilan atau mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding atau kasasi.

182 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, Penerbit Liberty, ...Op. cit*, hlm. 168.

183 Pasal 108 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Perlu untuk mendapat perhatian, bahwa Pasal 130 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa dalam hal Penggugat atau Tergugat telah menerima balk putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Penggugat atau Tergugat tidak dapat mencabut kembali pernyataan tersebut, meskipun jangka waktu untuk mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding belum lampau.

Meskipun ketentuan yang terdapat dalam Pasal 130 tersebut adalah berkaitan dengan pencabutan kembali mengenai penerimaan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, menurut hemat kami ketentuan tersebut sebaiknya juga dapat diberlakukan pada pencabutan kembali mengenai penerimaan terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat Pertama. 184

184 Pasal 51 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

## BAB 10

# Pemeriksaan Perkara dengan Acara Biasa

### A. PENGAJUAN GUGATAN

Pada saat Pasal 53 ayat (1) belum diadakan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004,<sup>185</sup> dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991,<sup>186</sup> telah diberikan petunjuk lebih lanjut bahwa gugatan dapat juga diajukan melalui pos. Dengan demikian, pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1), dapat dilakukan dengan cara gugatan diajukan langsung oleh Penggugat atau gugatan diajukan melalui pos oleh Penggugat.

Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan “Pengadilan yang berwenang” dalam perumusan Pasal 53 ayat (1) tersebut, di samping harus memperhatikan ketentuan tentang kompetensi relatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, juga harus memperhatikan ketentuan tentang sengketa Tata Usaha Negara yang harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.<sup>187</sup>

185 Perbedaan antara Pasal 53 ayat (1) sebelum dan sesudah diadakan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 adalah hanya kata “seseorang” diubah atau diganti dengan “orang” saja.

186 Lihat butir I angka 7 huruf b pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

187 Lihat Bab 8 tentang Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara, khususnya mengenai Upaya Administratif.

## 1. Gugatan Diajukan Langsung oleh Penggugat

Gugatan yang diajukan langsung oleh Penggugat diterima oleh Panitera, tetapi tidak langsung dimasukkan ke dalam daftar perkara, sebelum Penggugat membayar uang muka biaya perkara yang besarnya ditafsir oleh Panitera (Pasal 59 ayat (1) jo. ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1991, ditentukan biaya perkara sekurang-kurangnya sebesar Rp50.000,- (lima puluh ribu rupiah). <sup>188</sup>

Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “*uang muka biaya perkara*” adalah biaya yang dibayar lebih dahulu sebagai uang panjar oleh pihak Penggugat terhadap perkiraan biaya yang diperlukan dalam proses berperkara seperti biaya kepaniteraan, biaya materai, biaya saksi, biaya ahli, biaya alih bahasa, biaya pemeriksaan di tempat lain dan ruang sidang, dan biaya lain yang diperlukan bagi pemutusan sengketa atas perintah Hakim.

Setelah uang muka biaya perkara dibayar, gugatan dimasukkan dalam daftar perkara untuk mendapatkan nomor perkara dan gugatan baru diproses untuk selanjutnya. <sup>189</sup> Jadi, dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara melalui gugatan, pembayaran uang muka biaya perkara sifatnya adalah imperatif. Tanpa adanya pembayaran uang muka biaya perkara, gugatan tidak akan diproses lebih lanjut.

## 2. Gugatan Diajukan Melalui Pos oleh Penggugat

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1991 ditentukan, bahwa dalam hal gugatan diajukan melalui pos. Panitera harus memberitahu pembayaran uang muka biaya perkara kepada Penggugat dengan diberi waktu paling lama 6 (enam) bulan bagi Penggugat itu untuk memenuhinya dan kemudian diterima di Kepaniteraan terhitung sejak tanggal dikirimnya surat pemberitahuan tersebut.

188 Lihat butir I angka 7 huruf a pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

189 Pasal 59 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Setelah lewat tenggang waktu 6 (enam) bulan dan uang muka biaya perkara belum diterima di Kepaniteraan, maka gugatan tidak akan didaftar. Gugatan yang dikirim melalui pos yang belum dipenuhi pembayaran uang muka biaya perkara, dianggap sebagai surat biasa. Namun jika sudah jelas merupakan suatu surat gugatan, maka harus tetap disimpan di Panitera Muda Bidang Perkara dan harus dicatat dalam Buku Pembantu Register dengan mendasarkan pada tanggal diterimanya gugatan tersebut. Dengan demikian ketentuan tenggang waktu dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak terlampaui.

Gugatan yang diajukan melalui pos oleh Penggugat, seperti halnya gugatan yang diajukan langsung oleh Penggugat baru diproses lebih lanjut, jika telah dibayar uang muka biaya perkara yang besarnya ditafsir oleh Panitera. Bagaimana jika Penggugat tidak mampu untuk membayar uang muka biaya perkara?

Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa:

Penggugat dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan untuk bersengketa dengan cuma-cuma.

Penjelasan Pasal 60 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan seseorang dianggap tidak mampu apabila penghasilannya sangat kecil, sehingga tidak mampu membayar biaya perkara dan biaya pembelaan perkara di pengadilan.

Permohonan untuk bersengketa dengan cuma-cuma (*prodeo*) oleh Penggugat diajukan bersama-sama dengan surat gugatan kepada Ketua Pengadilan dengan dilampirkan surat keterangan tidak mampu dan Kepala Desa atau Lurah di tempat kediaman Penggugat.<sup>190</sup> Permohonan tersebut harus diperiksa dan ditetapkan lebih dahulu oleh pengadilan sebelum pokok perkara diperiksa.<sup>191</sup>

Penetapan pengadilan terhadap permohonan yang dimaksud diambil di tingkat pertama dan terakhir,<sup>192</sup> artinya tidak ada upaya

190 Pasal 60 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

191 Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

192 Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

hukum yang dapat dipergunakan. Penetapan yang mengabulkan permohonan dan Penggugat untuk bersengketa dengan cuma-cuma di tingkat pertama, juga berlaku di tingkat banding dan kasasi. <sup>193</sup>

## **B. PENELITIAN ADMINISTRATIF**

Ketentuan tentang penelitian administratif secara tegas tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Akan tetapi dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 62 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat diketahui bahwa perlu diadakan penelitian terhadap syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Melalui Mahkamah Agung <sup>194</sup> telah diberikan beberapa petunjuk, bahwa yang berwenang melakukan penelitian administratif adalah Panitera, Wakil Panitera dan Panitera Muda Perkara sesuai dengan pembagian tugas yang diberikan. Sedangkan yang menjadi objek penelitian administratif hanya segi formal saja, misalnya segi formal dari surat kuasa atau segi formal tentang bentuk dan isi gugatan apakah sudah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 56, tetapi tidak sampai menyangkut segi materiil dari gugatan.

Dalam tahap penelitian administratif Panitera harus memberikan petunjuk seperlunya dan dapat meminta kepada Penggugat untuk memperbaiki gugatan yang dipandang perlu. Panitera tidak berhak menolak pendaftaran perkara dengan dalih apapun juga yang berkaitan dengan masalah gugatan.

Untuk memudahkan pemeriksaan perkara selanjutnya, maka setelah perkara dimasukkan dalam daftar perkara dan memperoleh nomor perkara, oleh staf Kepaniteraan membuat resume gugatan terlebih dahulu sebelum diajukan kepada Ketua Pengadilan dengan ben-

193 Pasal 61 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

194 Lihat butir I pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 dan Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 24 Maret 1992 Nomor 051/Td.TUN/III/1992.

tuk formal yang isi pokoknya sebagai berikut:

1. Siapa subjek gugatan dan apakah Penggugat maju sendiri atau diwakili oleh kuasa?
2. Apa yang menjadi objek gugatan dan apakah objek gugatan tersebut termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara yang memenuhi unsur Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009)?
3. Apakah yang menjadi alasan gugatan dan apakah alasan memenuhi unsur Pasal 53 ayat (2) butir a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004?
4. Apakah yang menjadi petitum atau isi gugatan, apakah hanya pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara saja atau ditambah dengan tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi?

Untuk penelitian syarat-syarat formal gugatan, panitera atau staf Kepaniteraan dapat memberikan catatan atas gugatan tersebut.

### **C. RAPAT PERMUSYAWARATAN**

Setelah surat gugatan serta resume gugatan diterima Ketua Pengadilan dan Panitera, maka oleh Ketua Pengadilan surat gugatan tersebut diperiksa dalam rapat permusyawaratan. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa dalam rapat permusyawaratan, Ketua Pengadilan berwenang menentukan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar dalam hal:

- a. pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan;
- b. syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh Penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan;
- c. gugatan tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;

- d. apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah dipenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
- e. gugatan yang diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Penjelasan Pasal 62 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “pokok gugatan” adalah fakta yang dijadikan dasar gugatan. Atas dasar fakta tersebut, Penggugat mendalilkan adanya suatu hubungan hukum tertentu dan oleh karenanya mengajukan tuntutan.

Sebelum menguraikan lebih lanjut tentang pemeriksaan surat gugatan dalam rapat permusyawaratan, lebih dahulu perlu untuk dikemukakan bahwa prosedur yang dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1), adalah prosedur penyelesaian yang disederhanakan ( *vereenvoudigde behandelings, dismissal procedure* ). Ketua Pengadilan diberikan wewenang untuk memutuskan dengan mengeluarkan penetapan, yaitu penetapan *dismissal*, dilengkapi dengan pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan ke pengadilan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar. *Dismissal procedure* hanya khusus ada di Hukum Acara Tata Usaha Negara dan tidak terdapat di Hukum Acara Perdata.

Apa yang dimaksud dengan “rapat permusyawaratan” dalam perumusan Pasal 62 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan pelaksanaannya, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak dijelaskan. Tidak heran jika kemudian timbul bermacam-macam pendapat, antara lain sebagai berikut:

1. Soedjadi di dalam karyanya yang berjudul *Acara Biasa, Acara Cepat, dan Acara Singkat Menurut Undang-Undang Peratun* , dibandingkan dengan *Wet Op De Raad Van State* <sup>195</sup> menyebutkan: ‘.. ketentuan dalam pasal ini ada kesamaan dengan Pasal 105 ayat (1) *Wet op de Raad van State* yang berbunyi: *Devoorzitter kan onmiddelijk uitspraak doen, indien het verzoek kennelijk niet ontvankelijk is dan wel indien de verdere behandeling*

195 Dimuat dalam Himpunan Karangan di Bidang Hukum Tata Usaha Negara, Penerbit Mahkamah Agung RI, 1993, hlm. 135-148.



- van de zaak hem niet nodig voorkomt omdat* :
- a. *het verzoek kennelijk ongegrond is* ;
  - b. *het aangevallen besluit kennelijk niet in stand kan blijven* ;
  - c. *het aangevallen besluit door het bevoegde overheidsorgaan is ingestrokken of gewijzigd, en dit orgaan kennelijk aan de bezwaren van de verzoeker is tegemoet gekomen* .

Dalam pasal tersebut tidak terdapat kata-kata *de voorzitter in de raadkamer* , tetapi hanya *de voorzitter saja* . Oleh karenanya saya berpendapat bahwa kata “dalam rapat permusyawaratan” supaya dianggap tidak ada atau tidak perlu dibaca, karena dalam kenyataannya Ketua Pengadilan saja yang membuat penetapan yang bersangkutan.

Dari karyanya tersebut dapat diketahui bahwa menurut A. Soedjadi, tidak ada apa yang dimaksud dengan “rapat permusyawaratan” seperti disebutkan dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Adapun yang memeriksa surat gugatan yang telah diadakan penelitian administratif oleh staf Kepaniteraan, menurut A. Soedjadi adalah Ketua Pengadilan sendiri, karena apa yang dimaksud dengan “rapat permusyawaratan” sebenarnya memang tidak ada.

Hal yang menjadi pertanyaan dari pendapat A. Soedjadi tersebut, apakah dapat dibenarkan untuk menafsirkan suatu ketentuan dan suatu undang-undang yang berlaku di Indonesia dengan mempergunakan tolok ukur atau kriteria suatu ketentuan dari suatu undang-undang yang tidak berlaku di Indonesia?

Menafsirkan ketentuan yang sedemikian, menurut R. Wiyono kurang tepat, <sup>196</sup> karena setiap undang-undang bagi suatu negara adalah merupakan produk politik bagi negara yang bersangkutan. <sup>197</sup> Sudah tentu akan berbeda antara negara satu dengan lainnya, kecuali jika memang ada kesengajaan dan pembuat undang-undang untuk membuat undang-undang yang sama dengan yang berlaku di negara lain.

<sup>196</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara...Op.cit*, 149-150.

<sup>197</sup> Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia* , (Jakarta: Penerbit PT. Pustaka LP3ES Indonesia, 1998), hlm. 7.

2. S.F Marbun dalam karya yang berjudul *Peradilan Tata Usaha Negara*,<sup>198</sup> menyebutkan: “...acara Rapat Permusyawaratan dilakukan sendiri oleh Ketua Pengadilan sebelum Majelis Hakim Pemeriksa perkara pokok sengketa ditunjuk. Penetapan atas hasil Rapat Permusyawaratan akan didengar oleh para pihak (Penggugat dan Tergugat) sebelum hari sidang ditentukan ... dan seterusnya’

Berdasarkan karya tersebut dapat diketahui, menurut S.F. Marbun memang apa yang dimaksud dengan “rapat permusyawaratan” seperti yang disebut dalam perumusan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, jika pelaksanaan rapat permusyawaratan dilakukan sendiri oleh Ketua Pengadilan.

Hal yang kurang dijelaskan oleh S.F. Marbun, apa yang menjadi alasan atau dasar hingga S.F. Marbun punya pendapat bahwa acara rapat permusyawaratan dilakukan sendiri oleh Ketua Pengadilan sebelum Majelis Hakim Pemeriksa perkara pokok sengketa ditunjuk?

3. Indroharto di dalam karyanya yang berjudul: *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II*,<sup>199</sup> menyebutkan, bahwa: “... Rapat Permusyawaratan dihadiri oleh mereka yang ikut dalam memutuskan sesuatu mengenai perkara yang bersangkutan, yaitu Ketua Sidang dan para Anggota Majelis dan Panitera atau Panitera Pengganti yang ikut duduk bersidang ... dan seterusnya.

Dari karyanya dapat diketahui bahwa menurut Indroharto, memang ada apa yang dimaksud dengan “rapat permusyawaratan” seperti yang disebutkan dalam perumusan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Sedangkan pelaksanaan dari rapat permusyawaratan yang hadir tidak hanya Ketua Pengadilan saja, tetapi juga hadir para Anggota Majelis dan Panitera atau Panitera Pengganti yang akan ditunjuk untuk memeriksa perkara yang dimaksud.

198 S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara, ... Op.cit* , hlm. 102.

199 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ... Op.cit* , hlm. 118.

4. Philipus M. Hadjon dkk. dalam karyanya yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi Indonesia menyebutkan: <sup>200</sup> “...rapat Permusyawaratan itu terdiri dari para hakim dan panitera yang diketuai oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) ...”. Hasil rapat permusyawaratan dapat berupa penerimaan atau penolakan terhadap gugatan dalam bentuk suatu penetapan yang diucapkan di hadapan kedua belah pihak yang bersengketa untuk mendengarkannya setelah dipanggil dengan surat tercatat oleh panitera ... dan seterusnya.

Berdasarkan karya tersebut dapat diketahui pendapat Philipus M. Hadjon dkk sama dengan pendapat Indroharto tentang apa yang dimaksud dengan “rapat permusyawaratan” seperti yang disebutkan dalam perumusan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan pelaksanaannya.

Apabila pendapat para pakar tersebut dibandingkan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.:

1. Menurut A. Soedjadi dan S.F Marbun, penetapan yang dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan sendiri tanpa diadakan musyawarah dengan para Hakim, apalagi sampai dilangsungkan dalam bentuk rapat permusyawaratan.
2. Menurut Indroharto dan Philipus M. Hadjon dkk, penetapan yang dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan setelah musyawarah dengan para Hakim dalam rapat permusyawaratan.

Bagaimana pendapat atau praktik di Pengadilan tentang apa yang dimaksud dengan “rapat permusyawaratan” dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan pelaksanaannya?

200 Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administratif Indonesia, ...Op.cit*, hlm. 343.

Dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 02/PLW/1993-PEND/PTUN-JKT, <sup>201</sup> terdapat pertimbangan hukum yang menyebutkan bahwa “rapat permusyawaratan” diartikan sebagai raad kamer, dalam pemeriksaan kamar tertutup, dilakukan oleh Ketua Pengadilan tanpa adanya proses antar pihak-pihak dan tanpa dilakukan pemeriksaan di muka umum, hal mana sesuai dengan maksud dan hakikat acara singkat dalam *dismissal procedure*. Dengan demikian, proses tersebut pada dasarnya merupakan suatu penanganan yang bersifat inkuisitoir belaka yang merupakan penahanan atau fase pendahuluan terhadap gugatan yang diajukan.

Pelaksanaan rapat permusyawaratan yang disebutkan dalam pertimbangan hukum dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut, adalah sesuai dengan petunjuk dan Mahkamah Agung Republik Indonesia, <sup>202</sup> yang menentukan bahwa pemeriksaan *dismissal* dilakukan oleh ketua pengadilan dan ketua dapat juga menunjuk seorang Hakim sebagai *raportir* (*raportir*).

Memperhatikan semua pendapat tentang apa yang dimaksud dengan “rapat permusyawaratan” dalam perumusan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan pelaksanaannya, maka kiranya dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Rapat permusyawaratan dapat diartikan sebagai *raadkamer*, dalam pemeriksaan kamar tertutup.
2. Pemeriksaan terhadap surat gugatan yang telah diadakan penelitian administratif oleh staf kepaniteraan, dilakukan sendiri oleh Ketua Pengadilan.
3. Untuk memeriksa surat gugatan tersebut jika Ketua Pengadilan menghendaki dapat dilakukan bersama-sama dengan beberapa Hakim.

Pemeriksaan dalam rapat permusyawaratan hanya terpusat pada apakah gugatan memenuhi salah satu atau beberapa atau semua ke-

201 Yurisprudensi Mahkamah Agung 1993, Penerbit Mahkamah Agung RI, hlm. 385.

202 Lihat butir II angka 2 pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

tentuan sebagaimana dimaksud huruf a, b, c, d, dan atau e dan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 saja, yaitu sebagai berikut:

- a. Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan.

Contoh: Gugatan yang diajukan bukan merupakan sengketa Tata Usaha Negara, karena Keputusan Tata Usaha yang menimbulkan sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

- b. Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak dipenuhi oleh Penggugat sekalipun telah diberitahu dan diperingatkan.

Contoh: Pada waktu diadakan penelitian administratif oleh staf Kepaniteraan, kepada Penggugat telah diberitahu dan diperingatkan agar hal yang dituntut dalam surat gugatan diperbaiki dengan maksud supaya ada kaitannya dengan dasar gugatan, tetapi ternyata Penggugat mengabaikan.

- c. Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak.

Contoh: Gugatan yang dasar gugatannya tidak menjurus pada alasan gugatan seperti dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Indroharto,<sup>203</sup> memberikan contoh gugatan yang positanya hanya menggambarkan fiat iseng dan Penggugat.

- d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.

Contoh: Seseorang mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang memohon agar keputusan Bupati Kepala daerah tentang pembatalan Izin Mendirikan Bangunan yang telah diperolehnya dinyatakan tidak sah. Sebelum gugatan diperiksa dalam rapat permusyawaratan, keputusan pembatalan

203 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit*, hlm. 151.

Izin Mendirikan Bangunan tersebut telah dicabut oleh Bupati Kepala Daerah.

- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Contoh:

1. Dengan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia, A telah dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. A tidak dapat menerima hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia tersebut dan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Gugatan dan A ini dikatakan belum waktunya, karena A harus mengajukan lebih dahulu banding administratif ke Badan Pertimbangan Kepegawaian seperti yang ditentukan dalam Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.

2. Dengan keputusan Bupati Kepala Daerah, Keputusan Bupati Kepala Daerah tentang pemberian Izin Mendirikan Bangunan atas nama A dicabut. Keputusan Bupati Kepala Daerah tentang pencabutan Izin Mendirikan Bangunan tersebut diterima oleh A pada tanggal 30 Januari 2001. Karena tidak puas terhadap Keputusan Bupati Kepala Daerah dimaksud, A lalu mengajukan gugatan pada tanggal 20 Februari 2003 ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan permohonan agar Keputusan Bupati Kepala Daerah dinyatakan tidak sah.

Gugatan dan A tersebut dikatakan telah lewat waktu, karena seharusnya gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari, sejak diterima keputusan oleh A seperti ditentukan dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Apabila dipandang perlu waktu dilakukan pemeriksaan pada rapat permusyawaratan, Ketua Pengadilan berwenang memanggil dan mendengarkan keterangan para pihak sebelum Ketua Pengadilan mengeluarkan penetapan dismissal. Pemanggilan kedua belah pihak

dilakukan dengan surat tercatat oleh Panitera atas perintah Ketua Pengadilan.<sup>204</sup> Dalam melakukan pemeriksaan, Ketua Pengadilan agar tidak terlalu mudah menerapkan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, kecuali mengenai Pasal 62 ayat (1) huruf a dan c.<sup>205</sup>

Berdasarkan hasil dari pemeriksaan yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan, menunjukkan bahwa gugatan tidak memenuhi semua ketentuan sebagaimana dimaksud oleh huruf a, b, c, d, dan atau e dan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka Ketua Pengadilan mengeluarkan penetapan yang menunjuk Hakim untuk memeriksa gugatan dengan acara biasa.<sup>206</sup>

#### **D. PEMERIKSAAN PERSIAPAN**

Sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, sebelum pemeriksaan pokok sengketa di muka umum dimulai, Majelis Hakim yang telah ditetapkan oleh Ketua Pengadilan, wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas atau untuk mematangkan perkara.<sup>207</sup>

Pemeriksaan persiapan ini dapat pula dilakukan oleh Hakim Anggota yang ditunjuk oleh Ketua Majelis sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Ketua Majelis.<sup>208</sup> Oleh karena pemeriksaan persiapan dilakukan sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimuka umum dimulai, maka pemeriksaan persiapan dapat dilakukan di ruangan musyawarah dalam sidang tertutup untuk umum, tidak harus

204 Pasal 62 ayat (2) huruf b.

205 Lihat butir 11.1 huruf c pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nonior 2 Tahun 1991.

206 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II,...Op.cit*, hlm. 91.

207 Lihat butir 111.1 pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

208 Lihat butir 111.2 huruf b pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

di ruangan sidang, bahkan dapat pula dilakukan di dalam kamar kerja Hakim tanpa memakai toga. <sup>209</sup>

Penjelasan Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa ketentuan yang terdapat dalam Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, adalah kekhususan dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara.

Kepada Hakim diberi kemungkinan mengadakan pemeriksaan persiapan sebelum memeriksa pokok sengketa. Dalam kesempatan ini Hakim dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan demi lengkapnya data yang diperlukan untuk gugatan itu. Wewenang Hakim untuk mengimbangi dan mengatasi kesulitan seseorang sebagai Penggugat dalam mendapatkan informasi atau data yang diperlukan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengingat Penggugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara kedudukannya tidak sama.

Penjelasan Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa dalam kenyataan Keputusan Tata Usaha Negara yang hendak disengketakan, mungkin tidak ada dalam tangan Penggugat. Dalam hal keputusan ada padanya, maka untuk kepentingan pembuktian, Penggugat harus melampirkannya pada gugatan yang diajukan. Akan tetapi, baik Penggugat yang tidak memiliki Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan maupun pihak ketiga yang terkena akibat hukum keputusan tersebut, tentu tidak mungkin melampirkan pada gugatan terhadap keputusan yang hendak disengketakan.

Dalam rangka pemeriksaan persiapan, Hakim selalu dapat meminta kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk mengirimkan Keputusan Tata Usaha Negara yang sedang disengketakan itu kepada Pengadilan. Dengan kata “sedapat mungkin” dalam Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ditampung semua kemungkinan, termasuk apabila tidak ada keputusan yang dikeluarkan menurut ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

209 Lihat butir 111.2 huruf a pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.



Untuk mencapai tujuan dan pemeriksaan persiapan, segala sesuatu yang akan dilakukan untuk pemeriksaan persiapan tersebut diserahkan kepada kearifan dan kebijaksanaan Ketua Majelis. <sup>210</sup>

Oleh karenanya dalam pemeriksaan persiapan, memanggil Penggugat untuk menyempurnakan gugatan dan/atau Tergugat untuk dimintai keterangan atau penjelasan tentang keputusan yang digugat, tidak selalu harus didengar secara terpisah. Pemeriksaan persiapan terutama untuk menerima bukti dan surat yang berkaitan dengan gugatan. Dalam hal ada tanggapan dari Tergugat, tidak dapat diartikan sebagai duplik. Jika sampai terjadi demikian, harus dibuat berita acara pemeriksaan persiapan.

Menurut Indroharto, <sup>211</sup> dalam pemeriksaan persiapan dapat dilakukan pemeriksaan setempat, pemeriksaan surat-surat yang disimpan oleh instansi-instansi tertentu, atau pendengaran saksi-saksi yang dapat memberikan kejelasan mengenai fakta-fakta yang berkaitan dengan perkara yang bersangkutan.

Dalam melakukan pemeriksaan setempat tidak perlu dilaksanakan oleh Majelis Hakim yang lengkap, cukup oleh salah seorang Hakim Anggota khusus ditugaskan untuk melakukan pemeriksaan setempat yang dituangkan dalam bentuk penetapan. <sup>212</sup>

Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan, dalam pemeriksaan persiapan Hakim:

- a. wajib memberi nasihat kepada Penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, serta
- b. dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

210 *Ibid.*, butir 11.1.

211 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit*, hlm. 89.

212 Lihat butir III.3 huruf b pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

**ad.a. Hakim Wajib Memberi Nasihat**

Nasihat yang diberikan oleh Hakim kepada Penggugat hanya terbatas untuk:

1. memperbaiki gugatan, misalnya Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan adalah bukan di bidang kepegawaian, tetapi Penggugat dalam gugatan menuntut agar Tergugat melakukan rehabilitasi diri Penggugat bukan Pegawai Negeri Sipil;
2. melengkapi dengan data yang diperlukan misalnya melengkapi gugatan dengan melampirkan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Nasihat yang diberikan Majelis Hakim sifatnya adalah imperatif. Demikian pula pemenuhan nasihat oleh Penggugat sifatnya juga imperatif. Pasal 63 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan, apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari Penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Sudah tentu jangka waktu 30 (tiga puluh) hari tersebut dihitung setelah Penggugat menerima nasihat dan Hakim.

Oleh penjelasan Pasal 63 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa jangka waktu 30 (tiga puluh) hari yang dimaksud tidak bersifat memaksa dan Hakim tentu akan berlaku bijaksana dengan tidak begitu saja menyatakan bahwa gugatan dan Penggugat tidak diterima kalau Penggugat baru sekali diberi kesempatan untuk memperbaiki gugatannya.

**Ad.b. Hakim Dapat Meminta Penjelasan Kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara**

Menurut Indroharto,<sup>213</sup> yang dimaksud dengan kalimat “yang bersangkutan” dalam perumusan Pasal 63 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, baik Tergugat maupun Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dari instansi lain.

213 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Loc.cit.*

Mahkamah Agung<sup>214</sup> membuat petunjuk lebih lanjut bahwa maksud dari Pasal 63 ayat (2) huruf b tersebut tidak hanya terbatas pada Badan atau Pejabat Tata Usaha yang digugat saja, tetapi boleh juga terhadap siapa saja yang bersangkutan dengan data yang diperlukan untuk memenangkan perkara tersebut.

Wewenang hakim untuk meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata usaha Negara tersebut, menurut penjelasan Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah untuk mengimbangi dan mengatasi kesulitan seseorang sebagai penggugat dalam mendapatkan informasi atau data yang diperlukan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, mengingat Penggugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara kedudukannya tidak sama.

Apa yang dimaksud dengan kata “penjelasan” pada Pasal 63 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, sama sekali tidak disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tetapi yang jelas “penjelasan” yang dimaksud adalah penjelasan yang berkaitan dengan isi dan prosedur tentang dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Kemungkinan dalam praktik, Penggugat mengalami kesulitan untuk melengkapi data yang diperlukan pada gugatan sesuai dengan nasihat Hakim, karena data tersebut misalnya surat-surat pada Tergugat, atau ada pada instansi lain. Jika sampai demikian, menurut Indroharto,<sup>215</sup> Hakim harus meminta data tersebut dan Tergugat wajib untuk menyerahkan. Namun timbul masalah jika setelah dipanggil secara sah oleh Hakim, Tergugat atau instansi lain tidak mau datang untuk memberikan penjelasan atau data yang diperlukan, karena di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak memberi penjelasan yang dapat memberikan sanksi kepada Tergugat

214 Lihat butir III.2 huruf c pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

215 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Loc.cit.*

atau instansi tersebut. Apabila sampai terjadi, menurut Indroharto, selain keputusan akhir pengadilan dapat merugikan Penggugat, juga tidak ada halangan bagi Ketua Majelis Hakim untuk mengirim surat kepada atasan dari Tergugat dengan permintaan agar kepada Tergugat diperintahkan untuk memenuhi permintaan pengadilan tersebut.

Setelah Hakim merasa gugatan sudah lengkap dan sudah memperoleh penjelasan tentang duduk perkaranya, maka Hakim baru menentukan hari sidang untuk memeriksa gugatan di muka umum. Untuk selanjutnya lihat Bab 9 tentang Pemeriksaan Sidang di Tingkat Pertama.

216 *Ibid.*

## BAB 11

### Pemeriksaan Perkara dengan Acara Singkat

**S**edagaimana telah dikemukakan pada Bab 10 tentang Acara Pemeriksaan Biasa, jika hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan dalam rapat permusyawaratan menunjukkan bahwa gugatan tidak memenuhi semua ketentuan seperti dimaksud huruf a, b, c, d, dan/atau e dan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka Ketua Pengadilan mengeluarkan penetapan yang menunjuk Majelis Hakim untuk memeriksa gugatan dengan acara biasa.

Sebaliknya bila dari hasil pemeriksaan yang dilakukan Ketua Pengadilan menunjukkan bahwa gugatan memenuhi salah satu atau beberapa ataupun semua ketentuan seperti dimaksud pada huruf a, b, c, d, dan/atau e dan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka menunjuk pada ketentuan Pasal 62 ayat (1) pula, Ketua Pengadilan mengeluarkan penetapan dilengkapi dengan pertimbangan yang menyatakan bahwa gugatan tidak diterima atau tidak berdasar. Penetapan ditandatangani oleh Ketua Pengadilan dan Panitera Kepala atau Wakil Panitera (Wakil Ketua Pengadilan dapat pula menandatangani penetapan dalam hal Ketua Pengadilan berhalangan).<sup>217</sup>

Sejalan dengan hal tersebut Martiman Prodjohamidjojo,<sup>218</sup> mengemukakan sebagai berikut:

- a. Jika pokok gugatan nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan, gugatan dinyatakan tidak dapat diterima atau

217 Lihat butir 11.3 pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

218 Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, ...  
*Op.cit* , hlm. 56.

*niet onvankelijk verklaard* (Pasal 62 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

- b. Jika syarat formil dalam Pasal 56 ayat (1) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak dipenuhi oleh Penggugat, gugatan dinyatakan tidak dapat diterima ( *niet onvankelijk verklaard* ). Apabila syarat materiil Pasal 56 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak dipenuhi, maka gugatan dinyatakan tidak berdasar atau *nietgegrond* (Pasal 62 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).
- c. Apabila gugatan tidak didasarkan pada alasan yang layak (Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986), gugatan dinyatakan tidak berdasar atau *nietgegrond* (Pasal 62 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).
- d. Apabila apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah dipenuhi di dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, maka gugatan dinyatakan tidak dapat diterima (Pasal 62 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).
- e. Apabila gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktu, gugatan dinyatakan tidak dapat diterima (Pasal 62 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

Penetapan yang dikenal dengan penetapan dismissal, menurut Pasal 62 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, diucapkan dalam rapat permusyawaratan sebelum hari persidangan ditentukan, dengan memanggil kedua pihak untuk mendengarkan penetapan tersebut. Penetapan *dismissal* di samping sebagai penetapan yang menyatakan bahwa gugatan tidak diterima atau tidak berdasar, karena telah memenuhi salah satu atau beberapa atau semua ketentuan sebagaimana dimaksud oleh huruf a, b, c, d dan atau e dan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, sesuai dengan petunjuk Mahkamah Agung. <sup>219</sup> penetapan dismissal juga dimungkinkan

219 Lihat butir 11.4 pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991.

dalam hal adanya bagian petitum gugatan yang nyata-nyata tidak dapat dikabulkan.

Terhadap penetapan dismissal tersebut, menurut Pasal 62 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Penggugat dapat mengajukan upaya hukum yang berupa perlawanan ke Pengadilan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah penetapan dismissal diucapkan.

Apabila Penggugat mengajukan perlawanan, menurut Pasal 62 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, perlawanan tersebut diajukan dengan mengikuti ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Dengan demikian Penggugat yang mengajukan perlawanan sama halnya dengan Penggugat ketika mengajukan gugatan. Menurut Indroharto, perlawanan yang diajukan oleh Penggugat tersebut disebut gugatan perlawanan.

2 20

Dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 076/G/1993/ PEND/PTUN-JKT,<sup>221</sup> Penggugat yang mengajukan perlawanan disebut Pelawan, sedang Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta yang menetapkan *dismissal* nya diajukan perlawanan oleh Penggugat disebut sebagai Terlawan.

Selanjutnya mengenai perlawanan yang diajukan oleh Penggugat tersebut, oleh Pasal 62 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ditentukan bahwa perlawanan yang dimaksud diperiksa dan diputus dengan Acara Pemeriksaan Singkat. Sayangnya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tidak terdapat ketentuan yang harus diikuti oleh Pengadilan dalam menyelesaikan gugatan perlawanan dengan Acara Pemeriksaan Singkat. Kecuali Pasal 62 ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan, terhadap putusan mengenai perlawanan tidak dapat digunakan upaya hukum. Kemudian Mahkamah Agung memberikan petunjuk sebagai berikut.

220 Indroharto, *Usaha Memaharni Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II*, ...*Op.cit*, hlm. 149.

221 Yurisprudensi Mahkamah Agung 1983, Penerbit Mahkamah Agung RI, hlm. 369.

- a. Yang memeriksa gugatan perlawanan adalah Majelis Hakim.<sup>222</sup>
- b. Pemeriksaan gugatan perlawanan oleh Majelis Hakim tanpa terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan persiapan.<sup>223</sup>
- c. Pemeriksaan gugatan perlawanan dilakukan secara tertutup, tetapi putusannya harus diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum.<sup>224</sup>
- d. Dalam memeriksa gugatan perlawanan, setidaknya-tidaknya baik Penggugat ataupun Tergugat atau Terlawan didengar dalam persidangan memeriksa pokok gugatan seperti memeriksa bukti-bukti, saksi, saksi ahli dan sebagainya.<sup>225</sup>
- e. Terhadap putusan gugatan perlawanan tidak tersedia upaya hukum apapa hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa.<sup>226</sup>
- f. Dalam hal pihak Pelawan mengajukan permohonan banding atau upaya hukum lainnya, maka panitera berkewajiban membuat akta penolakan banding.<sup>227</sup>

Jika setelah dilakukan pemeriksaan, ternyata perlawanan yang diajukan tersebut dibenarkan oleh Hakim, maka Hakim menjatuhkan putusan bahwa perlawanan diterima atau berdasar. Dengan adanya putusan tersebut, maka menurut Pasal 65 ayat (5) Undang Nomor 5 Tahun 1986, penetapan *dismissal* yaitu penetapan yang dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan yang menyatakan gugatan yang diajukan Penggugat tidak diterima atau tidak berdasar, menjadi gugur demi hukum

222 Lihat butir VII.1 huruf b pada Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradiian Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 224/Td/TUN/X/1993.

223 *Ibid.* pada butir VII.1 huruf a.2.

224 *Ibid.* pada butir VII.1 huruf c.

225 Lihat butir I.1 huruf b pada Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradiian Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 222/Td/TUN/X/1993

226 Lihat butir I.2 huruf a pada Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradiian Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 224/Td/TUN/X/1993

227 *Ibid* pada butir I.2 huruf b.



dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut Acara Pemeriksaan biasa.

Sebaliknya, jika setelah dilakukan pemeriksaan ternyata perlawanan yang diajukan Penggugat tersebut tidak dibenarkan oleh Hakim, maka Hakim menjatuhkan putusan bahwa perlawanan tidak diterima atau tidak berdasar atau ditolak. Dengan adanya putusan tersebut, maka penetapan *dismissal*, yaitu penetapan yang dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan yang menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima atau tidak berdasar, lalu mempunyai kekuatan hukum tetap, karena tidak ada upaya hukum yang dapat digunakan Penggugat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (5) Undang-Undang 5 Tahun 1986.

Menurut putusan Mahkamah Agung Nomor IPK/TUN/1991, bahwa lembaga peninjauan kembali termasuk dalam pengertian upaya hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Oleh karenanya permohonan peninjauan kembali adalah tidak beralasan, sehingga harus dinyatakan tidak dapat diterima.

Penetapan *dismissal* yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut dengan sendirinya berlaku pula untuk pokok sengketa Tata Usaha Negara yang disebutkan dalam gugatan. <sup>229</sup> Bentuk akhir dan penyelesaian gugatan perlawanan terhadap penetapan *dismissal*, disebutkan berupa putusan dan bukan penetapan. Pasal 62 ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dengan tegas telah menentukan: "Terhadap putusan mengenai perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum". Apalagi ditambah adanya petunjuk Mahkamah Agung yang menentukan: "Pemeriksaan gugatan perlawanan dilakukan secara tertutup, tetapi pengucapan putusannya harus diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum". <sup>230</sup>

228 Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Cetakan ke-I (Surabaya: Penerbit Airlangga University, 1997), hlm. 105.

229 Indroharto, *Usaha Memaami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Bukti II, ...Op.cit.*, hlm. 163.

230 Lihat butir VII.1 huruf c pada Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 14 Oktober 1993 Nomor 224/

Berdasarkan praktik dapat disebutkan Putusan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 076/1993/PEND/PTUN-JKT,<sup>231</sup> yang menolak perlawanan dan Drs R.J. Kapten Adisumarta, sebagai Pelawan terhadap Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta sebagai Terlawan. Akan tetapi dalam beberapa literatur tentang Hukum Acara Tata Usaha Negara,<sup>232</sup> disebutkan bahwa bentuk akhir dari penyelesaian gugatan perlawanan terhadap penetapan *dismissal* adalah berupa penetapan dan bukan putusan.

Berdasarkan praktik dapat disebutkan Penetapan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 06/G/1996/PTUN-PDG tentang Pengabulan Gugatan Perlawanan terhadap Penetapan *Dismissal* Pjs. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 06/G/1996/PTUN-PDG, seperti yang dapat dibaca pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 06/G/1996/PTUN-PDG dalam sengketa Tata Usaha Negara antara Drs Ibrahim dkk. Sebagai Penggugat dengan DPP Partai Persatuan Pembangunan dan DPW Partai Persatuan Pembangunan Sumatra Barat.<sup>233</sup>

Berpegangan adanya penetapan *dismissal* yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut, apakah Penggugat masih dapat mengajukan gugatan lagi?. Penggugat sudah tentu masih mempunyai kesempatan dapat mengajukan gugatan lagi, dengan dasar gugatan baru, berbeda dengan dasar gugatan pada gugatan yang telah mendapatkan penetapan *dismissal* tersebut.

Td/TUN/X/1993.

231 Yurisprudensi Mahkamah Agung 1983, Penerbit Mahkamah Agung RI, hhn. 369.

232 Misainya M. Nasir, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Penerbit Jambatan, Jakarta, 2003), hlm. 137; W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Pertama Cetakan ke I Revisi II, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya 2002), hlm. 116; Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Penerbit Gajah Mada University Press, Cetakan ke-IV, 1995, hlm. 332; Indroharto, *Usaha Memahami Undang Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II* Cetakan ke IV, (Jakarta Penerbit Pustaka Smar Harapan, 1993), hlm 150.

233 Gerna Peratun Tahun VI Nomor 12 Triwulan II Agustus 2000, hlm. 68.

## **BAB 12**

# **Pemeriksaan Perkara dengan Acara Cepat**

### **A. PENGAJUAN GUGATAN**

Pengajuan gugatan dalam pemeriksaan dengan acara cepat adalah sama dengan pengajuan gugatan dalam pemeriksaan dengan acara biasa. Perbedaannya terletak bahwa di dalam gugatan yang diajukan Penggugat, harus disebutkan secara tegas adanya alasan agar pemeriksaan terhadap sengketa Tata Usaha Negara dipercepat. Di dalam Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 98 ayat (1) tersebut, dapat diketahui agar dapat dilakukan pemeriksaan dengan acara cepat, pengajuan gugatan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Dalam surat gugatan harus sudah dimuat atau disebutkan alasan-alasan yang menjadi dasar dan Penggugat untuk mengajukan permohonan agar pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dipercepat. Artinya alasan tersebut jangan sampai tidak dimuat atau disebutkan dalam surat gugatan, tetapi oleh Penggugat baru dikemukakan pada waktu Penggugat mengajukan replik. Apabila alasan Hukum alasan yang dimaksud tidak sampai dimuat atau disebutkan dalam surat

gugatan, Ketua Pengadilan sangat sulit untuk menentukan apakah memang benar Penggugat mempunyai kepentingan yang cukup mendesak, sehingga pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara perlu dipercepat dan karenanya perlu menggunakan Acara Pemberitaan Cepat.

2. Berdasarkan alasan yang dikemukakan Penggugat tersebut, dapat ditarik kesimpulan adanya kepentingan dan Penggugat yang cukup mendesak bahwa pemeriksaan terhadap sengketa Tata Usaha Negara tersebut memang perlu dipercepat.

Perlu mendapat perhatian bahwa alasan yang dikemukakan oleh Penggugat tersebut, tidak hanya sekadar kepentingan dan Penggugat bahwa pemeriksaan terhadap sengketa Tata Usaha Negara yang diajukan perlu dipercepat, tetapi kepentingan dan Penggugat yang dimaksud harus merupakan kepentingan yang cukup mendesak.

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak disebutkan apa yang dimaksud dengan “kepentingan penggugat yang cukup mendesak” dalam Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Penjelasan Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 hanya menyebutkan bahwa kepentingan Penggugat dianggap cukup mendesak apabila kepentingan itu menyangkut Keputusan Tata Usaha Negara yang berisikan misalnya perintah *pembongkaran bangunan atau rumah yang ditempati Penggugat*. Memperhatikan penjelasan Pasal 98 ayat (1) tersebut, maka apa yang dimaksud dengan “*kepentingan penggugat yang cukup mendesak*” dalam Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mempunyai sifat yang kasuistis, sehingga kepada Ketua Pengadilan diberikan kebebasan untuk membuat penilaian terhadap alasan yang diajukan oleh Penggugat dalam permohonannya agar sengketa Tata Usaha Negara dapat dipercepat pemeriksaannya.

## **B. PENELITIAN ADMINISTRATIF**

Seperti halnya pada pemeriksaan dengan Acara Pemeriksaan Biasa, pada pemeriksaan dengan Acara Pemeriksaan Cepat, Juga dilakukan penelitian administratif. Penelitian administratif yang dilakukan pada pemeriksaan dengan Acara Pemeriksaan Cepat sama dengan penelitian administratif yang dilakukan pada pemeriksaan dengan Acara Pemeriksaan Biasa.

## **C. RAPAT PERMUSYAWARATAN**

Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan, bahwa Ketua Pengadilan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah diterimanya permohonan supaya pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dipercepat, mengeluarkan penetapan tentang dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan tersebut.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 98 ayat (2) tersebut, dapat diketahui bahwa yang mempunyai wewenang untuk mengabulkan atau tidak mengabulkan permohonan supaya pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dipercepat adalah Ketua Pengadilan, yang dituangkan dalam bentuk penetapan Ketua Pengadilan.

Selain oleh Ketua Pengadilan, penetapan tentang dapat dikabulkan atau tidak dapat dikabulkannya permohonan supaya pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dipercepat, dapat dikeluarkan pula oleh Hakim yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan sebelum pokok perkara diperiksa.<sup>234</sup> Penetapan Ketua Pengadilan tersebut dikeluarkan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah diterimanya permohonan supaya pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dipercepat.

Permohonan supaya pemeriksaan perkara Tata Usaha Negara dipercepat dimasukkan atau disebutkan dalam surat gugatan, maka praktis penetapan Ketua Pengadilan yang dimaksud dikeluarkan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah diterimanya surat gugatan oleh staf Kepaniteraan. Sebelum Ketua Pengadilan mengeluarkan

<sup>234</sup> Lihat butir 11.4 pada Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 24 Maret 1992 Nomor 052/Td.TUN/111/1992.

penetapan tentang dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan dari Penggugat, sudah tentu Ketua Pengadilan akan melakukan pemeriksaan dalam rapat permusyawaratan terhadap gugatan yang sudah diadakan penelitian administratif oleh Staf Kepaniteraan.

Pemeriksaan didahului dengan pemeriksaan apakah gugatan memenuhi salah satu atau beberapa atau semua ketentuan sebagaimana dimaksud oleh huruf a, b, c, d, atau e dan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Apabila hasil dari pemeriksaan yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan menunjukkan bahwa gugatan memenuhi salah satu atau beberapa atau semua ketentuan sebagaimana dimaksud oleh huruf a, b, c, d, dan atau e dan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka dengan menunjuk pada Pasal 62 ayat 91) pula, Ketua Pengadilan akan mengeluarkan penetapan yang menyatakan bahwa gugatan tidak diterima atau tidak berdasar tanpa melakukan pemeriksaan terhadap alasan-alasan yang diajukan Penggugat dalam permohonannya agar sengketa Tata Usaha Negara dipercepat pemeriksaannya.

Terhadap penetapan Ketua Pengadilan tersebut, Penggugat dapat mengajukan upaya hukum yang berupa perlawanan (Pasal 62 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Akan tetapi, jika hasil dan pemeriksaan yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan menunjukkan bahwa gugatan tidak memenuhi semua ketentuan sebagaimana dimaksud di dalam huruf a, b, c, d dan e dan Pasal 62 (1), maka Ketua Pengadilan baru memeriksa apakah dan alasan-alasan yang dimuat atau disebutkan dalam surat gugatan, dapat ditarik kesimpulan bahwa memang terdapat kepentingan Penggugat yang cukup mendesak untuk dikabulkan permohonan agar pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dipercepat.

Hasil dari pemeriksaan yang dilakukan Ketua Pengadilan tersebut, dapat berupa permohonan dan Penggugat tidak dikabulkan atau permohonan dan Penggugat dikabulkan.

## **1. Permohonan dari Penggugat tidak dikabulkan**

Jika permohonan dari Penggugat tidak dikabulkan, maka Ketua Pengadilan akan mengeluarkan penetapan bahwa permohonan dan Penggugat tersebut ditolak atau tidak dikabulkan (Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan sekaligus diputuskan bahwa sengketa Tata Usaha Negara akan diperiksa dengan Acara Biasa). Terhadap penetapan Ketua Pengadilan tersebut, tidak dapat digunakan upaya hukum (Pasal 98 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

235

## **2. Permohonan dan Penggugat dikabulkan**

Jika permohonan dari Penggugat dikabulkan, maka Ketua Pengadilan akan mengeluarkan penetapan bahwa permohonan dari Penggugat diterima atau dikabulkan (Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah dikeluarkannya penetapan tersebut, Ketua Pengadilan menentukan tentang hari, tempat dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan (Pasal 99 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

Dengan penetapan, Ketua Pengadilan menunjuk Hakim Tunggal untuk melakukan pemeriksaan dengan Acara Pemeriksaan Cepat (Pasal 99 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

235 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit* , hlm. 162.





## BAB 13

# Hukum Pembuktian di Peradilan Tata Usaha Negara

**A**lupun yang dimaksud dengan hukum pembuktian adalah hukum yang mengatur tentang tata cara untuk menetapkan terbuktinya fakta dan menjadi dasar dari pertimbangan dalam menjatuhkan suatu putusan. Fakta tersebut dapat terdiri dari fakta-fakta berikut:

- a. Fakta hukum, yaitu kejadian atau keadaan yang eksistensinya (keberadaannya) tergantung dan penerapan suatu peraturan perundang-undangan. <sup>236</sup> Misalnya X, seorang Pegawai Negeri Sipil dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979) yang dibuat oleh atasan langsungnya, untuk unsur prestasi kerja mendapat nilai amat baik (95), karena telah menciptakan suatu program di bidang komputer yang sangat berguna dalam pelaksanaan tugas. Yang merupakan fakta hukum adalah unsur prestasi kerja dengan nilai amat baik (95), karena penilaian prestasi kerja tersebut merupakan penerapan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979
- b. Fakta biasa, yaitu kejadian atau keadaan-keadaan yang juga ikut menentukan adanya fakta hukum tertentu, <sup>237</sup> misalnya program komputer yang telah diciptakan oleh X seperti di atas.

236 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit.* hlm. 185.

237 *Ibid.*, hlm. 186.

Pasal 100 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa kejadian yang telah diketahui umum, tidak perlu dibuktikan. Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa fakta yang telah diketahui oleh umum, jika dijadikan dasar pertimbangan dan Hakim dalam menjatuhkan putusannya, fakta yang dimaksud tidak perlu dibuktikan.

Di samping fakta yang telah diketahui umum, oleh Indroharto disebutkan adanya fakta yang juga dapat menjadi dasar pertimbangan dan Hakim dalam menjatuhkan putusannya yang tidak perlu dibuktikan, yaitu:

- a. hal-hal yang menurut pengalaman umum selalu terjadi;
- b. fakta-fakta prosesual yang terjadi selama pemeriksaan; dan
- c. eksistensi hukum.

## **A. AJARAN HUKUM PEMBUKTIAN**

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan, bahwa:

“... hukum acara yang digunakan pada Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai persamaan dengan hukum acara yang digunakan pada Peradilan Umum untuk perkara perdata, dengan beberapa perbedaan antara lain:

1. pada Peradilan Tata Usaha Negara, Hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran materiil dan untuk itu undang-undang mengarah pada ajaran pembuktian bebas;
2. ... dan seterusnya.

Berdasarkan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, antara lain dapat diketahui bahwa ajaran pembuktian yang diikuti oleh pembuat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986<sup>10</sup>. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 adalah ajaran pembuktian bebas. Ajaran pembuktian bebas atau teori pembuktian bebas adalah ajaran atau teori yang tidak mengh-

endaki adanya ketentuan-ketentuan yang mengikat Hakim, sehingga sejauh mana pembuktian dilakukan diserahkan kepada Hakim. <sup>238</sup>

Apa sebab yang diikuti adalah ajaran pembuktian bebas, karena proses pemeriksaan di sidang Pengadilan terhadap Sengketa Tata Usaha Negara yang diatur dan ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, menurut pembuat undang-undang dimaksudkan untuk memperoleh kebenaran materiil dan bukan kebenaran formil.

Sebagai penjabaran diikutinya ajaran pembuktian bebas, penjelasan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan: "... berbeda dengan sistem hukum pembuktian dalam 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:

1. apa yang harus dibuktikan;
2. siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berperkara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh Hakim sendiri;
3. alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian;
4. kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan.

#### **ad.1.** *Apa yang harus dibuktikan*

Sebagaimana telah disebutkan dalam penjelasan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dalam proses pemeriksaan di sidang Pengadilan, Hakim tidak tergantung atau tidak terikat pada fakta dan hal yang diajukan oleh Penggugat atau Tergugat.

Pada pemeriksaan di sidang Pengadilan, Hakim dapat saja mengesampingkan fakta dan hal yang diajukan oleh Penggugat atau Tergugat, demikian pula Hakim dapat saja memeriksa lebih lanjut tentang fakta dan hal yang tidak disangkal atau tidak cukup dibantah,

238 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, ... Op.cit*, hlm. 109.

apabila fakta dan hal tersebut mempunyai arti yang relevan untuk dijadikan dasar pertimbangan dan Hakim dalam menjatuhkan putusan yang pada saat pemeriksaan di sidang Pengadilan belum cukup pasti keadaannya.

Jika Penggugat atau Tergugat dalam pemeriksaan di sidang Pengadilan berharap fakta dan hal yang diajukan dapat memperoleh perhatian Hakim, maka sudah tentu fakta tersebut harus dibuktikan kebenarannya.

Sebagai contoh bahwa Hakim dalam pemeriksaan di sidang Pengadilan tidak tergantung atau tidak terikat pada fakta atau hal yang diajukan oleh Penggugat atau Tergugat adalah putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 16 Januari 1992 Nomor 02/G/1991/PT.TUN.JKT, <sup>239</sup> yang menyatakan bahwa putusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat adalah tidak sah dan harus dibatalkan, karena masa kerja atau masa tugas dari Panitia Penyelesaian Perburuhan Pusat tersebut telah dilampaui atau tidak ada perpanjangan, meskipun fakta yang berupa masa kerja atau masa tugas dan Panitia yang dimaksud tidak diajukan oleh Penggugat dan terutama oleh Tergugat selama pemeriksaan di sidang Pengadilan.

#### **ad.2.** *Siapa yang harus dibebani pembuktian*

Siapa yang harus dibebani pembuktian, Penggugat atau Tergugat adalah masalah pembagian beban pembuktian. Yang dimaksud dengan beban pembuktian adalah kewajiban yang dibebankan kepada suatu pihak untuk membuktikan fakta yang menjadi dasar pertimbangan dan Hakim dalam menjatuhkan putusannya.

Hal menarik untuk diperhatikan mengenai ketentuan tentang beban pembuktian yang disebutkan dalam penjelasan Pasal 107 adalah Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat menentukan hal apa atau fakta apa aja yang harus dibuktikan oleh Hakim sendiri. <sup>240</sup> Artinya Hakim dapat meletakkan beban pembuktian pada diri Hakim sendiri

239 Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi, ...Op.cit*, hlm. 117-118.

240 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit*, hlm. 195.

terhadap suatu fakta yang ditemukan selama pemeriksaan di sidang Pengadilan.

Dalam Hukum Acara Perdata, beban pembuktian diatur pada Pasal 163 HIR/283 RBg yang menentukan:

Barang siapa yang mendalilkan mempunyai suatu hak atau mengajukan suatu peristiwa (feit) untuk menegakkan haknya atau untuk membantah adanya hak orang lain, haruslah membuktikan tentang adanya hak atau peristiwa tersebut. <sup>241</sup>

Ketentuan seperti di atas, tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dengan demikian, dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara, Hakim mempunyai kebebasan atau dapat menentukan sendiri siapa yang harus dibebani pembuktian.

Indroharto, <sup>242</sup> mengemukakan bahwa kewajiban untuk membuktikan itu tidak ada pada pihak-pihak, tetapi barang siapa diberi beban untuk membuktikan sesuatu dan tidak melakukannya, akan menanggung suatu risiko bahwa beberapa fakta yang mendukung posisinya akan dikesampingkan dan dianggap tidak terbukti. Jadi, beban pembuktian itu mengandung risiko pembuktian.

Dalam kepustakaan dikenal adanya beberapa teori beban pembuktian dalam Hukum Acara Perdata, <sup>243</sup> sebagai berikut.

- a. Teori beban pembuktian afirmatif atau teori pembuktian yang bersifat menguatkan belaka ( *bloot affirmatieve* ). Menurut teori ini beban pembuktian diletakkan hanya kepada pihak yang mendalilkan atau yang mengemukakan sesuatu saja. Teori be-

241 O. Bidara dan Martin P. Bidara, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Penerbit PT. Pradnya Paramita, 1987, hlm. 57.

242 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ... Op.cit*, hlm. 192.

243 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ... Op.cit*, hlm. 193-194. Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, ... Op.cit*, hlm. 111—114.

ban pembuktian afirmatif pada saat sekarang sudah tidak pernah diterapkan lagi.

b. Teori hukum subjektif.

Menurut teori ini beban pembuktian diletakkan kepada pihak yang meminta kepada Hakim agar hak subjektifnya yang didalilkan diakui. Akan tetapi, jika pihak lain yang mengemukakan bahwa fakta-fakta yang menjadi dasar tuntutan hak subjektif yang dimaksud sebenarnya telah hapus, maka pihak lain tersebut harus membuktikan bahwa fakta-fakta yang dikemukakan tersebut memang demikian.

Teori ini dapat memberi jawaban apabila gugatan didasarkan atas hukum subjektif, padahal gugatan dapat saja didasarkan tidak atas hukum subjektif, misalnya gugatan mengenai perceraian. Di samping itu, teori ini terlalu banyak kesimpulan yang abstrak dan tidak memberi jawaban atas persoalan-persoalan tentang beban pembuktian dalam sengketa yang bersifat prosesuil. 24 4

c. Teori hukum objektif.

Menurut teori ini, beban pembuktian diletakkan kepada pihak yang meminta kepada Hakim agar melaksanakan ketentuan-ketentuan tentang hukum objektif yang berlaku atas fakta yang diajukan atau dituntut. Hakim hanya menerapkan ketentuan tentang hukum objektif pada fakta yang diajukan atau dituntut jika unsur-unsur yang berkaitan dengan fakta tersebut terdapat dalam ketentuan tentang hukum objektif yang dimaksud. Teori hukum ini sudah tentu tidak akan dapat menjawab persoalan-persoalan yang tidak diatur oleh undang-undang. 24 5

d. Teori keadilan.

Menurut teori ini, beban pembuktian diletakkan pada pihak yang paling sedikit menanggung beban pembuktian atau yang paling sedikit jika disuruh membuktikan. Dengan demikian, setiap kali Hakim akan membebaskan pembuktian kepada Penggugat atau Tergugat, terlebih dahulu Hakim akan memperhatikan keadaan-keadaan secara konkret selama pemeriksaan di sidang

244 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, ...Ibid.*

245 *Ibid.*, hlm. 113.

Pengadilan berlangsung dan atas dasar keadaan tersebut. Hakim menentukan kepada siapa beban pembuktian itu diletakkan.

Berdasarkan beberapa teori beban pembuktian tersebut, menurut Indroharto,<sup>246</sup> sedikit banyak mempunyai arti dalam proses hukum Tata Usaha Negara, karena dalam teori tersebut diajukan macam-macam pilihan yang dapat dipilih oleh Hakim Tata Usaha Negara. Sebagai akibat dari Hakim mempunyai kebebasan atau dapat menentukan sendiri siapa yang harus dibebani pembuktian, menurut Suparto Wijoyo,<sup>247</sup> Hakim dapat menerapkan beban pembuktian terbalik atau pembagian beban yang seimbang sesuai dengan kearifan hakim, misalnya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 10 Februari 1992 Nomor 097/G/1991/TkI PTUN.J yang dalam pertimbangannya menyebutkan bahwa Majelis Hakim menentukan kepada Penggugat harus dibebankan pembuktian tentang dalil-dalil yang dibantah oleh Tergugat dan sebaliknya kepada Tergugat harus dibebankan pembuktian bahwa Surat Perintah Pengosongan a quo adalah sah dan berdasarkan undang-undang.

### **d.3.** *Alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian*

Sebenarnya tiap-tiap alat bukti sebagaimana ditentukan dalam Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mempunyai derajat bobot yang sama.<sup>248</sup> Artinya tidak ada tingkat mengenai kekuatan pembuktian dan masing-masing alat bukti tersebut atau dengan perkataan lain tidak ada perbedaan mengenai kekuatan pembuktian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain.

Meskipun demikian dalam penjelasan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa Hakim dapat menentu-

246 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit*, hlm. 184.

247 Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi, ...Op.cit*, hlm. 117-118

248 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit*, hlm. 204.

kan sendiri alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian.

Maksud dari penjelasan Pasal 107 tersebut adalah dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara, Hakim mempunyai wewenang untuk memilih alat bukti tertentu di antara alat-alat bukti seperti ditentukan dalam Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan memberikan penilaian tentang kekuatan pembuktian dan alat bukti tersebut untuk dipergunakan dalam pembuktian.

**ad.4.** *kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan* .

Dalam penjelasan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa Hakim dapat menentukan kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan. Maksud dari penjelasan Pasal 107 tersebut adalah Hakim mempunyai wewenang untuk memberikan penilaian terhadap hasil pembuktian dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara. Hanya saja untuk memberikan penilaian terhadap hasil pembuktian tersebut. Hakim harus memperhatikan pembatasan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu “untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim’

## **B. ALAT BUKTI**

Ketentuan-ketentuan tentang alat bukti dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara sedikit sekali (Pasal 100 sampai dengan 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986) jika dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan dalam Hukum Acara Perdata sebagai akibat diikutinya ajaran pembuktian bebas, yang tidak dikehendaki adanya ketentuan yang mengikat Hakim dalam memilih alat-alat bukti yang dipergunakan dalam pembuktian. <sup>249</sup> Oleh karena itu tidak mengherankan jika di dalam Undang-Undang, Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang

249 Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi, ...Op.cit*, hlm. 121.



Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, misalnya tidak terdapat ketentuan tentang kekuatan pembuktian dan suatu alat bukti, tidak seperti halnya di dalam Hukum Acara Perdata.

Pasal 100 ayat (1) menentukan bahwa alat bukti adalah surat atau tulisan, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak, dan pengetahuan Hakim. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka dapat diketahui bahwa alat bukti yang dapat dipergunakan dalam memeriksa dan memutus Sengketa Tata Usaha Negara sifatnya adalah terbatas, karena sudah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 alat bukti apa saja yang dapat dipergunakan. Oleh karena itu dengan ditambah alasan bahwa untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim. Indroharto,<sup>250</sup> mengemukakan bahwa ajaran pembuktian yang diikuti oleh pembuat undang-undang bukan ajaran pembuktian bebas, tetapi ajaran pembuktian bebas terbatas.

Menurut Philipus M. Hadjon dkk<sup>251</sup> dan Suparto Wijoyo,<sup>252</sup> ketentuan Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 dan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, merupakan ketentuan yang lazim terdapat dalam Hukum Acara Perdata. Seyogianya tidak perlu terdapat dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara, karena yang dipersoalkan dalam penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara adalah sah atau tidak sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Untuk menentukan tentang sah atau tidak sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, tolok ukurnya adalah bukan alat bukti, tetapi adalah peraturan perundang-undangan dan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.

250 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit,* hlm. 200.

251 Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* ,... *Op.cit* , 330.

252 Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Admiinstrasi, ...Op.cit* , hlm. 125-126.

## 1. Surat atau Tulisan

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tidak ada ketentuan yang memberi arti apa yang dimaksud dengan alat bukti yang berupa surat atau tulisan.

Menurut Sudikno Mertokusumo,<sup>253</sup> yang dimaksud dengan surat atau tulisan adalah segala sesuatu yang memuat tanda bacaan, dimaksudkan untuk mencurahkan isi hati atau untuk menyampaikan buah pikiran seseorang dan dipergunakan sebagai pembuktian. Pasal 101 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa surat sebagai alat bukti terdiri atas 3 (tiga) jenis, yaitu:.

- a. akta autentik, yaitu surat yang dibuat oleh atau di hadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya;
- b. akta di bawah tangan, yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya;
- c. surat-surat lainnya yang bukan akta.

Menurut Indroharto,<sup>254</sup> termasuk dalam pengertian surat atau tulisan adalah hasil dan pemeriksaan persiapan guna mematangkan perkara yang bersangkutan dalam pemeriksaan di muka sidang pengadilan nanti.

## 2. Keterangan Ahli

Pasal 102 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

253 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, ...op.cit*, hlm 116.

254 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II,...Op.cit*, hlm. 201.

Keterangan ahli adalah pendapat orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persidangan tentang hal apa yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya.

Dalam penjelasan Pasal 102 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa termasuk keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh juru taksir. Jika hanya diperhatikan pada ketentuan yang terdapat dalam Pasal 102 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 saja, maka keterangan ahli dalam bentuk tertulis bukan merupakan alat bukti berupa keterangan ahli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Dengan demikian yang merupakan alat bukti berupa keterangan ahli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 ayat (1) huruf b tersebut, menurut ketentuan yang terdapat dalam Pasal 102 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah keterangan ahli yang diberikan dalam pemeriksaan sidang Pengadilan, sehingga keterangan ahli tersebut bentuknya tidak tertulis.

Pasal 103 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

Seorang ahli dalam persidangan harus memberi keterangan baik dengan surat maupun dengan lisan, yang dikuatkan dengan sumpah atau janji menurut kebenaran sepanjang pengetahuannya yang sebaik-baiknya.

Apabila diperhatikan pada perumusan dan ketentuan di dalam Pasal 103 ayat (2) tersebut, maka ternyata keterangan ahli di samping dapat diberikan dalam bentuk tidak tertulis atau lisan, juga dapat diberikan dalam bentuk tertulis atau surat. Apakah memang demikian?

Indroharto, <sup>255</sup> mengemukakan : “... para ahli juga dapat dipanggil di muka sidang untuk memberikan keterangan di bawah sumpah tentang pengetahuannya mengenai satu fakta tertentu. Dalam praktiknya nanti, cara tersebut akan kurang dilakukan bila dibanding

255 *Ibid*, hlm 202

dengan keterangan ahli yang diberikan secara tertulis yang kemudian diajukan para pihak atau oleh Hakim'. Jadi menurut Indroharto pada pemeriksaan sidang Pengadilan, keterangan ahli dapat juga diberikan dalam bentuk tertulis.

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak ada ketentuan yang memberikan arti apa yang dimaksud dengan ahli. Akan tetapi, dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 102 ayat (1) dan Pasal 103 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat diketahui bahwa ahli adalah orang yang dapat memberikan keterangan menurut pendapatnya tentang sesuatu hal berdasarkan pengalaman dan pengetahuannya dalam pemeriksaan di sidang Pengadilan.

Sampai sejauh mana seseorang adalah ahli yang dapat memberikan keterangan ahli di muka pemeriksaan sidang Pengadilan, adalah tergantung dan penilaian Hakim, karena dalam hukum pembuktian yang berlaku, Hakim yang menentukan sendiri tentang kekuatan pembuktian dan suatu alat bukti. Pasal 103 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

Atas permintaan kedua belah pihak atau salah satu pihak atau karena jabatannya, Hakim Ketua Sidang dapat menunjuk seseorang atau beberapa orang ahli.

Berangkat dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 103 ayat (1) tersebut, dapat diketahui bahwa agar seseorang atau beberapa orang ahli dapat didengar keterangannya sebagai alat bukti, perlu adanya penunjukan dan Hakim Ketua Sidang. Sudah tentu penunjukan oleh Hakim Ketua Sidang tersebut dituangkan dalam bentuk penetapan.

Dengan adanya kata "dapat" dalam Pasal 103 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka Hakim Ketua Sidang tidak harus mengabulkan permintaan dan Penggugat dan atau Tergugat untuk menunjuk seseorang atau beberapa orang ahli.

Sebagai ketentuan yang perlu mendapat perhatian mengenai alat bukti berupa keterangan ahli adalah Pasal 102 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa seseorang

yang tidak boleh didengar Sebagai saksi, tidak boleh memberikan keterangan ahli.

### 3. Keterangan Saksi

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak ada ketentuan yang memberikan arti apa yang dimaksud dengan keterangan saksi. Pasal 104 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

Keterangan saksi dianggap sebagai alat bukti apabila keterangan berkenaan dengan hal yang dialami, dilihat atau didengar oleh saksi sendiri.

Indroharto,<sup>256</sup> dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan keterangan saksi tersebut adalah keterangan saksi yang didengar oleh Hakim selama pemeriksaan perkara dilakukan. Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 104 tersebut dapat diketahui bahwa saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang dialami, dilihat, atau didengar sendiri dalain pemeriksaan di sidang pengadilan.

Bagaimana kedudukan dan keterangan saksi yang keterangannya diperoleh dan pihak ketiga atau yang biasa dikenal dengan *testimonium de auditu* ? Dalam Hukum Acara Perdata, pada umumnya kesaksian *de auditu* tidak diperkenankan, karena keterangan itu tidak berhubungan dengan peristiwa yang dialaminya sendiri. Dengan demikian, maka saksi *de auditu* bukan merupakan alat bukti dan tidak perlu dipertimbangkan.<sup>257</sup>

Terhadap kesaksian *de auditu* tersebut, Indroharto<sup>258</sup> mengemukakan bahwa adakalanya nanti kesaksian *de auditu* itu juga akan

256 *Ibid*, hlm. 202.

257 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, ...op.cit*, hlm 131.

258 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II,...Loc.cit.*

mempunyai suatu nilai tertentu dalam proses penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara.

Hanya saja pada waktu memberikan kekuatan pembuktian terhadap kesaksian de auditu harus sangat hati-hati.

Pasal 88 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa yang tidak boleh didengar sebagai saksi adalah sebagai berikut.

- a. Keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat kedua dan salah satu pihak yang bersengketa.
- b. Istri atau suami salah seorang pihak yang bersengketa, meskipun sudah bercerai.
- c. Anak yang belum berusia 17 (tujuh belas) tahun.
- d. Orang sakit ingatan.

Menurut Indroharto, <sup>259</sup> keterangan saksi kadangkala diberikan dalam bentuk tertulis, yang lalu diajukan oleh pihak yang bersangkutan di muka pemeriksaan.

Menjadi saksi merupakan kewajiban, <sup>260</sup> tetapi meskipun demikian terdapat beberapa orang yang dapat minta mengundurkan diri untuk menjadi saksi. Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa orang yang dapat minta pengunduran diri dan kewajiban untuk memberikan keterangan adalah:

- a. saudara laki-laki dan perempuan, ipar laki-laki dan perempuan salah satu pihak;
- b. setiap orang yang karena martabat, pekerjaan atau jabatannya diwajibkan merahasiakan segala sesuatu yang berhubungan dengan martabat atau pekerjaan itu.

Selanjutnya Pasal 89 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa ada atau tidak adanya dasar kewajiban untuk merahasiakan segala sesuatu tersebut diserahkan kepada pertimbangan Hakim.

259 *Ibid.*

260 Lihat Pasal 224 dan Pasal 522 KUHP.

## **ad.a**

Meskipun penjelasan Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 huruf a menyebutkan “cukup jelas’ tetapi sebenarnya masih ada sesuatu pertanyaan yang perlu mendapatkan jawaban, yaitu siapa yang dimaksud dengan “pihak” dalam ketentuan tersebut?

Pada Sengketa Tata Usaha Negara yang dapat bertindak Penggugat adalah “Orang atau Badan Hukum Perdata’ sedang yang dapat bertindak sebagai Tergugat adalah “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”. Dengan demikian, yang dimaksud dengan “pihak” dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 89 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Jika ditinjau dari sudut Penggugat adalah “Orang atau Badan Hukum Perdata tetapi jika ditinjau dan sudut Tergugat adalah “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”.

Jika yang bertindak sebagai Penggugat adalah “orang’ maka yang dimaksud dengan “saudara laki-laki dan perempuan, ipar laki-laki dan perempuan salah satu pihak” adalah saudara laki-laki dan perempuan, ipar laki-laki dan perempuan dan orang yang bertindak sebagai Penggugat.

Bagaimana jika yang bertindak sebagai Penggugat adalah Badan Hukum Perdata? Siapa yang dimaksud dengan “pihak dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 89 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986?

Karena pengurus yang mewakili Badan Hukum Perdata sudah ditentukan atau ditunjuk dalam Anggaran Dasar, maka yang dimaksud dengan “saudara laki-laki dan perempuan, ipar laki-laki dan perempuan salah satu pihak” adalah saudara laki-laki dan perempuan dan orang yang mempunyai kedudukan sebagai pengurus, yang oleh Anggaran Dasar dan Badan Hukum Perdata telah ditentukan atau ditunjuk mewakili Badan Hukum Perdata tersebut.

Jika ditinjau dan sudut Tergugat, siapakah yang dimaksud dengan “pihak” dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 89 ayat (1) huruf a?

Karena dalam Sengketa Tata Usaha Negara yang bertindak sebagai Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan “saudara laki-laki dan perempuan, ipar laki-laki dan perempuan salah satu pihak” adalah saudara laki-laki dan perempuan

dan orang yang memegang jabatan Tata Usaha Negara yang bertindak sebagai Tergugat.

**ad.b.**

Penjelasan Pasal 89 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa pekerjaan atau jabatan yang menentukan adanya kewajiban menyimpan rahasia ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Martabat yang menentukan adanya kewajiban menyimpan rahasia, misalnya kedudukan seorang pastor yang menerima pengakuan dosa, kedudukan seseorang tokoh pimpinan masyarakat yang banyak mengetahui rahasia anggota masyarakatnya.

Selanjutnya penjelasan Pasal 89 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa jika tidak ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pekerjaan atau jabatan yang dimaksud, maka seperti yang ditentukan dalam Pasal 89 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Hakim yang menentukan sah atau tidaknya alasan yang dikemukakan untuk pengunduran din tersebut. Hakim pulalah yang menentukan sah atau tidaknya alasan yang dikemukakan untuk pengunduran din yang berkaitan dengan martabat.

Hal yang menarik untuk diperhatikan dari penjelasan Pasal 89 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah seseorang yang mempunyai kedudukan sebagai tokoh pimpinan masyarakat yang banyak mengetahui rahasia anggota masyarakatnya, karena martabatnya dapat minta pengunduran din kepada Hakim untuk memberikan kesaksian.

#### **4. Pengakuan Para Pihak**

Adapun yang dimaksud dengan pengakuan adalah pengakuan para pihak yang diberikan pada waktu pemeriksaan di sidang pengadilan. Pengakuan adalah merupakan keterangan sepihak yang membenarkan peristiwa, hak, atau hubungan hukum yang diajukan oleh pihak lawan.



Meskipun pengakuan adalah merupakan keterangan sepihak, sehingga tidak perlu adanya persetujuan dan pihak lawan, tetapi Pasal 105 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa pengakuan pada pihak tidak dapat ditarik kembali, kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Hakim.

Pengakuan yang diberikan oleh Penggugat dan atau Tergugat belum tentu menunjukkan kebenaran materiil yang berkaitan dengan terjadinya Sengketa Tata Usaha Negara antara Penggugat dan Tergugat. Oleh karena itu, meskipun Penggugat dan atau Tergugat telah memberikan pengakuan, tetapi Hakim masih mempunyai wewenang untuk meneliti lebih lanjut terhadap pengakuan yang telah diberikan oleh Penggugat dan atau Tergugat tersebut.

Hal tersebut berbeda dengan pengakuan yang diberikan dalam sengketa perdata, karena dengan adanya pengakuan dan Penggugat dan Tergugat, maka sengketa perdata dianggap selesai dan Hakim tidak perlu lagi meneliti tentang kebenaran dan pengakuan tersebut.<sup>261</sup>

## 5. Pengetahuan Hakim

Berdasarkan Pasal 106 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ditentukan bahwa yang dimaksud dengan pengetahuan Hakim adalah hal yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya. Pengetahuan Hakim tersebut adalah pengetahuan dan Hakim yang diperoleh selama pemeriksaan di sidang Pengadilan berlangsung.

Termasuk pemeriksaan di sidang Pengadilan adalah pemeriksaan (*gerechthejke plaatseljk onderzoek*), karena hanya tempat sidangnya saja pindah, tidak lagi di kantor Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi berlangsung misalnya di kantor Tergugat. Oleh Indroharto diberikan beberapa contoh alat bukti yang berupa pengetahuan Hakim, misalnya:

261 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, ...op.cit.*, hlm 142.

262 Indroharto, *Usaha Memahami Undang- Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Loc.cit.*

- a. pemeriksaan gedung yang dinyatakan telah melanggar garis sepadan, tanah yang dinyatakan masuk dalam jalur hijau, atau
- b. barang-barang dan orang-orang yang ditunjukkan kepada Hakim yang sedang memeriksa perkara itu.

## BAB 14

# Putusan

### A. JENIS PUTUSAN

Seperti halnya dalam Hukum Acara Perdata, dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara juga dikenal adanya:

1. putusan yang bukan putusan akhir, dan
2. putusan akhir.

Adanya putusan yang disebut putusan yang bukan putusan akhir tersebut, dapat disimpulkan dan perumusan ketentuan sebagai berikut:

- a. Pasal 113 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

Putusan Pengadilan yang bukan putusan akhir, meskipun diucapkan dalam sidang tidak dibuat sebagai putusan tersendiri, melainkan hanya dicantumkan dalam berita acara sidang.

- b. Pasal 124 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bukan putusan terakhir, hanya dapat dimohonkan pemeriksaan banding bersama-sama dengan putusan akhir.

Dengan adanya putusan yang bukan putusan akhir, maka sudah tentu dikenal pula adanya putusan akhir, bahkan pada perumusan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan “.. bersama-sama dengan putusan akhir”.

## 1. Putusan yang Bukan Putusan Akhir

Putusan yang bukan putusan akhir adalah putusan yang dijatuhkan oleh Hakim sebelum pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dinyatakan selesai. Tujuan dari dijatuhkannya putusan yang bukan putusan akhir adalah untuk memungkinkan atau mempermudah pelanjutan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara di sidang pengadilan.

Dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara yang termasuk putusan yang bukan putusan akhir, contohnya adalah:

- a. putusan Hakim yang memerintahkan kepada Penggugat atau Tergugat untuk datang menghadap sendiri ke pemeriksaan sidang pengadilan, meskipun sudah diwakili oleh seorang kuasa (Pasal 58) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986;
- b. putusan Hakim Ketua Sidang yang mengangkat seorang ahli alih bahasa atau seorang yang pandai bergaul dengan Penggugat atau saksi sebagai Juru bahasa (Pasal 91 ayat (1) dan Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986);
- c. putusan Hakim Ketua Sidang yang menunjuk seseorang atau beberapa orang ahli atas permintaan Penggugat dan Tergugat atau Penggugat atau Tergugat atau karena jabatannya (Pasal 103 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986);
- d. putusan Hakim mengenai beban pembuktian (Pasal 107) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Dalam perpustakaan Hukum Acara Perdata, <sup>263</sup> contoh putusan yang bukan putusan akhir pada butir a dan b dinamakan putusan *praeparatoir*, yaitu putusan yang dijatuhkan Hakim untuk mempersiapkan dan mengatur mengenai pemeriksaan perkara. Putusan Hakim ini tidak sampai akan mempengaruhi putusan terhadap pokok

263 Lihat misalnya Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, ... *Op. cit.*, hlm. 183-185; Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Perdata Menurut Teori dan Praktek Peradilan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Jambatan, 1998), hlm. 211-212; Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Bandung: Penerbit Sumur, 1961), hlm. 99.

perkara. Menurut M. Yahya Harahap,<sup>264</sup> pada saat sekarang putusan *praeparatoir* ini tidak pernah lagi dipraktikkan.

Sedangkan contoh putusan yang bukan putusan akhir pada butir c dan d, dinamakan putusan *interlocutoir*, yaitu putusan yang dijatuhkan Hakim yang isinya memerintahkan pembuktian. Putusan Hakim ini dapat mempengaruhi putusan terhadap pokok perkara. Menurut M. Yahya Harahap,<sup>265</sup> pada saat sekarang putusan *interlocutoir* sudah jarang dipraktikkan.

Wirjono Prodjodikoro,<sup>266</sup> mengemukakan bahwa dalam pemeriksaan di sidang Pengadilan, jika Hakim memerintahkan kepada Penggugat atau Tergugat untuk membuktikan sesuatu hal, perintah Hakim seperti itu sebetulnya tidak perlu disusun secara surat keputusan melainkan cukup diucapkan oleh Hakim secara lisan saja.

Apakah dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara, penerapan dan putusan yang bukan putusan akhir yang dalam kepustakaan Hukum Acara Perdata dinamakan putusan *praeparatoir* dan putusan *interlocutoir*, praktiknya sama dengan apa yang telah dikemukakan oleh M. Yahya Harahap?

Karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 baru berlaku efektif sejak tanggal 14 Januari 1991, maka adalah terlalu dini dan memerlukan penelitian untuk menentukan apakah dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara, penerapan putusan yang bukan putusan akhir yang dalam kepustakaan Hukum Acara Perdata dinamakan putusan *praeparatoir* dan putusan *interlocutoir*. Pada praktiknya adalah sama dengan apa yang telah dikemukakan oleh M. Yahya Harahap seperti di atas. Akan tetapi, jelas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 terdapat ketentuan yang dapat dijadikan dasar hukum dari Hakim untuk menjatuhkan putusan yang bukan putusan akhir yang dalam kepustakaan Hukum Acara Perdata dinamakan putusan *praeparatoir* dan putusan *interlocutoir*.

264 M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Peradilan Indonesia*, (Medan: Penerbit CV. Zahir Trading Co, 1997), hlm. 99.

265 *Ibid*, hlm 308.

266 Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Perdata Indonesia* ...*Op.cit*, hlm 99.

Oleh karena itu menurut R. Wiyono,<sup>267</sup> tidak benar jika Martiman Prodjohamidjojo,<sup>268</sup> sampai mengemukakan pendapat bahwa dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara tidak dikenal adanya putusan *praeparatoir* dan putusan *interlocutoir*, apalagi yang dipergunakan sebagai alasan adalah karena gugatan tidak menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Gugatan tidak menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan merupakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Apa sebab sampai gugatan tidak menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, karena dalam Hukum Tata Usaha Negara dikenal adanya asas praduga *rechtmatic* (*het ver moeden van rechtmatigheid-praesumptio iustae causa*)<sup>269</sup> terhadap semua tindakan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, termasuk Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkannya.

Berdasarkan asas tersebut, maka dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara tidak dikenal adanya putusan yang bukan putusan akhir yang dalam kepustakaan Hukum Acara Perdata dinamakan putusan *provisionil*,<sup>270</sup> yaitu putusan Hakim (karena ada hubungannya dengan pokok perkara) yang menetapkan untuk melakukan tindakan sementara bagi kepentingan salah satu pihak yang berperkara, misalnya dalam perkara perceraian, putusan yang memerintahkan kepada suami untuk tetap membayar nafkah untuk istrinya selama perkara sidang diperiksa.

Apa sebab sampai dalam Hukum Acara Tata usaha Negara tidak dikenal adanya putusan *provisionil*, karena Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah menentukan bahwa hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat di-

267 R.Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, ...Loc.cit.*

268 Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* ...*Loc.cit.*

269 Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Cetakan ke-I (Surabaya: Penerbit Airlangga University Press, 1997), hlm. 54.

270 *Ibid.*, hlm. 107-11.

laksanakan, sedang putusan provisionil adalah putusan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap. Dengan demikian alasan yang digunakan Martiman Prodjohamidjojo sebagai dasar untuk tidak dikenal adanya putusan dalam kepustakaan Hukum Acara Perdata dinamakan putusan *praeparatoir* dan putusan *interlocutoir*. Hal tersebut adalah alasan yang tidak ada kaitannya dengan kedua putusan tersebut, tetapi ada kaitan dengan putusan yang dalam kepustakaan Hukum Acara Perdata dinamakan putusan provisionil.

Mengenai bentuk dan putusan yang bukan putusan akhir, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 113 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, putusan tidak dibuat sebagai putusan tersendiri, melainkan hanya dicantumkan dalam berita acara sidang. Dengan demikian bentuk dan putusan yang bukan putusan akhir, tidak dibuat seperti halnya putusan akhir yang merupakan surat atau dokumen tersendiri yang terlepas dan berita acara sidang.

Barang siapa yang mempunyai kepentingan dengan putusan yang bukan putusan akhir, yang bersangkutan dapat meminta salinan autentik dan berita acara sidang yang memuat putusan tersebut kepada Panitera. Terdapat beberapa putusan yang bukan putusan akhir yang perlu mendapat perhatian, yaitu:

- a. putusan Hakim yang dijatuhkan karena jabatannya yang menyatakan tidak mempunyai kewenangan absolut;
- b. putusan Hakim yang mengabulkan eksepsi tentang kewenangan absolut yang diajukan oleh Tergugat (Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986);
- c. putusan Hakim yang mengabulkan eksepsi tentang kewenangan relatif yang diajukan oleh Tergugat (Pasal 77 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

Ketiga putusan Hakim tersebut dijatuhkan sebelum pokok perkara diperiksa. Jika Tergugat keberatan terhadap ketiga putusan Hakim yang dimaksud, dengan sendirinya langsung dapat diajukan permohonan pemeriksaan banding yang menyimpang dan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Dengan demikian, meskipun ketiga keputusan Hakim yang dimaksud adalah putusan yang bukan putusan akhir, tetapi ke-

tiga putusan tersebut dianggap sebagai putusan akhir, sama seperti yang berlaku dalam Hukum Acara Perdata. <sup>271</sup>

## **2. Putusan Akhir**

Putusan akhir adalah putusan yang dijatuhkan oleh Hakim setelah pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara selesai yang mengakhiri sengketa tersebut pada tingkat pengadilan tertentu.

Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 97 ayat (7), dapat diketahui bahwa putusan akhir dapat berupa antara lain sebagai berikut.

### **a. Gugatan ditolak**

Putusan yang berupa gugatan ditolak adalah putusan yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dinyatakan batal atau sah. Dengan demikian, putusan yang berupa gugatan ditolak baru dijatuhkan oleh Hakim setelah dilakukan pemeriksaan terhadap pokok perkara.

### **b. Gugatan dikabulkan**

Putusan yang berupa gugatan dikabulkan adalah putusan yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha yang dinyatakan batal atau tidak sah.

Oleh Pasal 97 ayat (8) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ditentukan bahwa dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus ditentukan dalam Pasal 97 ayat (9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang berupa:

- 1) pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan,

271 Soeparmono, *Hukum Acara Perdata dan Yurisprudensi*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2000), hlm. 124.



- 2) pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru, atau
- 3) penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Penjelasan Pasal 97 ayat (9) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara ini dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu. Oleh Pasal 97 ayat (10) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ditentukan bahwa kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat disertai pembebanan ganti rugi.

Adapun yang dimaksud dengan ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban Badan Tata Usaha Negara berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara karena adanya kerugian materiil yang diderita oleh Penggugat.<sup>272</sup>

Selanjutnya oleh Pasal 97 ayat (11) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ditentukan bahwa dalam hal putusan yang berupa gugatan dikabulkan menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) dan ayat (10) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dapat disertai pemberian rehabilitasi. Yang dimaksud dengan rehabilitasi adalah memulihkan hak Penggugat dalam kemampuan dan kedudukan, serta harkat dan martabatnya sebagai pegawai negeri seperti semula sebelum ada putusan mengenai Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Seperti halnya pada putusan yang berupa gugatan ditolak, putusan yang berupa gugatan dikabulkan, baru dijatuhkan oleh Hakim setelah dilakukan pemeriksaan terhadap pokok perkara.

272 Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991.

### **c. Gugatan tidak diterima**

Putusan yang berupa gugatan tidak diterima adalah putusan yang menyatakan bahwa syarat-syarat yang telah ditentukan tidak dipenuhi oleh gugatan yang diajukan oleh Penggugat. Dikemukakan pada putusan tersebut Sebenarnya bersifat deklaratif, yang tidak membawa perubahan apa-apa dalam hubungan hukum yang ada antara Penggugat dengan Tergugat. <sup>273</sup>

### **d. Gugatan gugur**

Putusan yang berupa gugatan gugur adalah putusan yang dijatuhkan Hakim karena Penggugat tidak pernah hadir dalam beberapa kali sidang, meskipun telah dipanggil dengan patut atau Penggugat telah meninggal dunia.

## **B. MATERI/ISI PUTUSAN**

Mengenai isi dan suatu putusan oleh Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ditentukan harus memuat:

- a. kepala putusan harus berbunyi: “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”;
- b. nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman 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 hakim 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.

273 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II* .. Loc.cit .

Selanjutnya Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan, bahwa:

Tidak dipenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) dapat menyebabkan batalnya putusan Pengadilan.

Dengan digunakannya kata “dapat” dalam perumusan Pasal 109 ayat (2) tersebut, maka dapat diketahui bahwa tidak dipenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dengan sendirinya dapat menjadi alasan batalnya putusan.

Agar suatu putusan menjadi batal, harus ada permohonan dan pihak yang berkepentingan, misalnya jika Penggugat mempunyai kehendak agar putusan ‘menjadi batal, maka dalam memori banding atau memori kasasi harus dimuat dengan tegas agar putusan dibatalkan, karena tidak dipenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Akan tetapi oleh Indroharto<sup>274</sup> dikemukakan kalau syarat yang tersebut di atas: “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” atau tidak disebutkan “amar putusannya” atau pertimbangan hukumnya atau tidak disebutkan nama pihak-pihak yang bersengketa umpamanya, maka sudah tentu putusan demikian itu menjadi batal demi hukum. Yang dimaksud oleh Indroharto adalah putusan tersebut bagi hukum tidak mempunyai akibat hukum tanpa diperlukan adanya putusan lagi untuk menyatakan batalnya putusan yang dimaksud. Pendapat Indroharto tersebut sejalan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 197 ayat (2) KUHAP.

### **C. SISTEMATIKA PUTUSAN**

Mengikuti ketentuan yang terdapat dalam Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dalam praktik,<sup>275</sup> bagian-bagian dari satu putusan adalah:

274 *Ibid*, hlm 130.

275 *Ibid*, hlm 130.

1. pembukaan;
2. tentang duduknya perkara;
3. tentang pertimbangan hukumnya;
4. kesimpulan;
5. diktum atau amar;
6. penutup.

## **1. Pembukaan**

Pada Pembukaan secara berturut-turut disebutkan:

- a. kata putusan atau penetapan;
- b. nomor perkara;
- c. irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”;
- d. pengadilan yang menjatuhkan putusan atau yang mengeluarkan penetapan;
- e. identitas penggugat dan tergugat, dengan kuasanya.

*Irah-irah* tersebut mengingatkan kepada Hakim akan sumpah jabatannya, bahwa Hakim tidak hanya bertanggung jawab kepada hukum, din send in, dan rakyat, tetapi juga bertanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa.

## **2. Tentang Duduknya Perkara**

Mengenai bagian putusan yang menyebutkan tentang duduknya perkara, diisi dengan uraian singkat yang berasal dan gugatan, jawaban, replik dan duplik, serta alat-alat buktinya. Meskipun berupa uraian singkat, tetapi uraian singkat tersebut harus jelas dan terang serta dapat menggambarkan duduknya perkara yang diperiksa dan diputus oleh Hakim.

### **3. Tentang Pertimbangan Hukumnya**

Mengenai bagian putusan yang menyebutkan tentang pertimbangan hukum, diisi dengan uraian tentang pertimbangan hukum terhadap duduknya perkara.

Dalam bagian putusan ini diadakan penilaian mengenai alat-alat bukti terhadap fakta-fakta yang diajukan atau yang dibantah oleh Penggugat dan atau Tergugat. Pertimbangan hukum dalam suatu putusan adalah sangat penting dan menentukan karena pertimbangan hukum yang tidak cukup akan menjadi alasan untuk membatalkan putusan tersebut dalam pemeriksaan tingkat kasasi.

### **4. Kesimpulan**

Kesimpulan di samping merupakan penilaian akhir, juga merupakan penutup dan pertimbangan hukum yang disebutkan dalam suatu putusan.

### **5. Diktum atau Amar**

Diktum adalah apa yang diputuskan secara final oleh pengadilan dan merupakan titik akhir yang terpenting bagi Penggugat atau Tergugat. Pasal 97 ayat (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah memberi pedoman mengenai diktum yang dapat dijatuhkan oleh Hakim, yaitu:

- a. gugatan ditolak,
- b. gugatan dikabulkan,
- c. gugatan tidak diterima, dan
- d. gugatan gugur.

Menurut Indroharto, <sup>276</sup>keempat dikta tersebut adalah dikta pokok mengenai pokok gugatan yang dalam praktik rumusannya secara lengkap tentunya selalu diikuti dengan rumusan dikta yang merupakan tidak lanjut sesudah dikta pokok tersebut.

276 *Ibid*, hlm 135.

Sebagai contoh dapat dikemukakan dikta dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 094/G/1994/1J/PTUN.JKT tanggal 3 Mei 1995 mengenai pokok perkara sebagai berikut.

- a. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya.
- b. Menyatakan batal Surat Keputusan Menteri Penerangan Republik Indonesia Nomor 123IKEP/MENPEN/1994 tanggal 21 Juni 1994 tentang Pembatalan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) Majalah Mingguan Tempo dengan segala akibat hukumnya.
- c. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Menteri Penerangan Republik Indonesia Nomor 123/KEP/MENPEN/1994 tanggal 21 Juni 1994 tentang Pembatalan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) Majalah Mingguan Tempo dengan segala akibat hukumnya.
- d. Memerintahkan Tergugat untuk menerbitkan Surat Keputusan tentang Pemberian Surat Izin untuk menerbitkan Majalah Berita Mingguan Tempo yang baru kepada PT. Grafiti Pers sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara yang besarnya Rp50.000,- (lima puluh ribu rupiah).

Diktum adalah jawaban atau tanggapan dan petitum. Diktum untuk penyelesaian sengketa perdata, terdapat pada Pasal 178 ayat (2) dan (3) HIR atau Pasal 198 ayat (2) dan (3) RBg yang menentukan bahwa Hakim wajib menjatuhkan putusan terhadap semua petitum dan dilarang menjatuhkan putusan di luar atau melebihi petitum.

Dalam kepustakaan ilmu hukum, menjatuhkan putusan di luar atau melebihi petitum atau menjatuhkan putusan terhadap sesuatu yang tidak dituntut disebut *ultra petita*.<sup>277</sup> Ternyata dalam penerapan Pasal 178 ayat (2) dan (3) HIR atau Pasal 198 ayat (2) dan (3) RBg tersebut, dalam praktiknya terdapat perkembangan Sebagai berikut:

277 *Ibid*, hlm 135

- a. Menurut putusan Mahkamah Agung Nomor 1001.K/Sip/1972 terdapat larangan bagi Hakim untuk mengabdikan hal-hal yang tidak diminta atau melebihi daripada yang diminta. <sup>278</sup>
- b. Menurut putusan Mahkamah Agung Nomor 425.K/Sip/1975 diizinkan untuk mengabdikan lebih dan petitum asal saja sesuai dengan posita. <sup>279</sup>

Untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak terdapat ketentuan seperti Pasal 178 ayat (2) dan (3) HIR atau Pasal 198 ayat (2) dan (3) RBg.

Timbul pertanyaan apakah untuk penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara juga terdapat perkembangan seperti yang terjadi untuk penyelesaian sengketa perdata?

Ternyata dan putusan Mahkamah Agung Nomor 5 K/TUN/1992 tanggal 6 Februari 1993, <sup>280</sup> dapat diketahui bahwa untuk penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, Hakim dapat memutuskan *ultra petita*. Untuk jelasnya secara garis besar kasusnya dapat dikemukakan sebagai berikut:

Ny. D bt A dkk. sebagai Penggugat telah mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dan sebagai Tergugat adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta. Sebagai *petitum* dari gugatannya adalah agar dinyatakan tidak sah: Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 116 dan Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 136, karena tanah yang disebutkan dalam kedua sertifikat tersebut adalah miliknya berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor 1523K/Sip/1982 tanggal 28 Februari 1983. Pada petitum dan gugatan tidak dimohonkan untuk dinyatakan tidak sah:

<sup>278</sup> Fockema Andreae, *Kamus Istilah Hukum*, Cetakan ke-I, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1983), hlm. 594.

<sup>279</sup> Soeparmono, *Hukum Acara Perdata dan Yurisprudensi, ...Loc.cit*.

<sup>280</sup> Gema Peratun, Tahun I Nomor 2 - Agustus 1993, hlm. 61-87.

- a. akta jual beli Nomor 25/JB/III/1983 tanggal 21 Maret 1983 yang dibuat di hadapan Notaris atau PPAT YP, S.H., yang menjadi dasar dikeluarkannya Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 116;
- b. akta jual beli Nomor 26/JB/III/1983 tanggal 21 Maret 1983 yang dibuat di hadapan Notaris atau PPAT YP, S.H., yang menjadi dasar dikeluarkannya Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 136.

Dengan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 010/G/1991/PTUN, tanggal 17 Oktober 1991, gugatan dikabulkan, tetapi dengan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 13/B/1991/PTTUN, tanggal 27 Januari 1992, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut dibatalkan.

Dengan putusan Mahkamah Agung Nomor 5K/TUN/1992 tanggal 6 Februari 1993, dinyatakan tidak sah, baik kedua Sertifikat maupun kedua akta jual beli tanah yang menjadi dasar dibuatnya kedua Sertifikat tersebut. Dari putusan Mahkamah Agung tersebut jelas dapat diketahui bahwa Mahkamah Agung telah menjatuhkan putusan melebihi atau di luar petitum yang diajukan oleh Penggugat.

Apa sebab sampai Mahkamah Agung memutus ultra petita, dapat diikuti pertimbangannya sebagai berikut.

- a. Walaupun pihak Penggugat-Penggugat asal tidak mengajukannya dalam petitum, Mahkamah Agung dapat mempertimbangkan dan mengadili Semua keputusan atau penetapan-penetapan yang bertentangan dengan tatanan yang ada, yaitu putusan Mahkamah Agung Nomor 152K/Sip/1982.
- b. Adalah tidak dapat dibenarkan bila hakim memberikan keputusan-keputusan dan/atau penetapan-penetapan yang bertentangan dengan tatanan hukum yang ada tersebut berlanjut hanya berdasarkan pertimbangan karena pihak-pihak dalam perkara tidak mengajukan pertentangan yang ada tersebut di persidangan, lagi pula adalah tidak pada tempatnya bila hak menguji Hakim hanya dibatasi pada objek sengketa yang telah diajukan oleh pihak-pihak, karena sering objek sengketa tersebut harus dinilai dan dipertimbangkan



dalam kaitannya dengan bagian-bagian penetapan-penetapan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak disengketakan antara kedua belah pihak ( *ultra petita* ).

Dalam catatannya terhadap putusan Mahkamah Agung tersebut, Olden Bidara <sup>281</sup> mengemukakan bahwa sebagai konsekuensi dan penerapan lembaga hukum *ultra petita* ini, yakni penambahan objek sengketa yang diajukan oleh para pihak, dapat pula menjurus kepada *reformatio in peius* , yakni Hakim dan Peradilan Tata Usaha Negara justru memberi putusan yang merugikan atau mengurangi kedudukan atau kepentingan hukum Penggugat, dalam arti dengan putusan Hakim dan Peradilan Tata Usaha Negara, Penggugat akan dibawa ke dalam situasi yang lebih merugikan baginya daripada sebelum ia mengajukan gugatan inlite (lihat kuliah Prof. Mr. B.WN. de Ward di Utrecht pada tanggal 2 November 1989). Demikian pula seperti yang dikemukakan oleh Suparto Widjojo. <sup>282</sup>

#### **D. KEKUATAN HUKUM DARI PUTUSAN**

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak ada ketentuan yang mengatur tentang kekuatan hukum dan putusan Hakim. Meskipun demikian dari kepustakaan Hukum Acara Tata Usaha Negara, <sup>283</sup> dikenal adanya beberapa kekuatan hukum dan putusan Hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu kekuatan pembuktian, kekuatan mengikat, dan kekuatan eksekutorial. Kekuatan hukum dan putusan Hakim yang sedemikian ini dikenal pula ada di kepustakaan Hukum Acara Perdata. <sup>284</sup>

281 *Ibid*, hlm 84.

282 Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi* , *Op.cit*, hlm. 149.

283 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Loc.cit.*

284 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, ...Loc.cit* .

## 1. Kekuatan pembuktian

Yang dimaksud dengan kekuatan pembuktian dari putusan Hakim adalah kekuatan hukum yang diberikan kepada suatu putusan Hakim bahwa 1 dengan putusan tersebut telah diperoleh bukti tentang kepastian sesuatu. Putusan Hakim adalah merupakan akta autentik, sehingga putusan Hakim tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna (Pasal 1868 jo. Pasal 1870 KUH Perdata). Oleh karena itu, putusan Hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna untuk pengadilan di lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

## 2. Kekuatan mengikat

Yang dimaksud dengan kekuatan mengikat dan putusan Hakim adalah kekuatan hukum yang diberikan kepada suatu putusan Hakim bahwa putusan tersebut mengikat yang berkepentingan untuk menaati atau melaksanakan.

Siapakah yang dimaksud dengan “yang berkepentingan” dalam hal ini? Yang dimaksud dengan “yang berkepentingan” dalam Hukum Acara Perdata adalah para pihak yang terdiri dari:

- a. Penggugat dan Tergugat;
- b. pihak ketiga yang ikut serta dalam suatu sengketa antara Penggugat dan Tergugat, baik dengan jalan intervensi maupun pembebasan (*vrijwaring*) atau mereka yang diwakili dalam proses;
- c. seorang yang kemudian mendapat hak dan pihak yang kalah.<sup>285</sup>

Berbeda dengan dalam Hukum Acara Perdata, dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan “yang berkepentingan” tersebut adalah semua orang dan atau semua badan hukum, baik badan hukum perdata maupun badan hukum publik, karena putusan

285 *Ibid.*, him. 175.

Hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara mengikuti asas erga omnes, artinya putusan berlaku bagi semua orang. <sup>286</sup>

Jadi, kekuatan mengikat dan suatu putusan Hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara tidak hanya terbatas pada para pihak sebagaimana yang dimaksud dalam putusan Hakim di lingkungan Peradilan umum c.q. Perdata saja.

Dengan demikian, semua orang dan atau badan hukum, baik badan hukum perdata maupun badan hukum publik harus menaati atau melaksanakan putusan yang dijatuhkan oleh Hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebagai akibat dan diikutinya asas erga omnes pada putusan Hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

- a. tidak perlu adanya diktum putusan Hakim yang menyatakan “agar pihak-pihak tertentu, baik yang diikutsertakan pada salah satu pihak maupun yang tidak menaati putusan pengadilan yang bersangkutan”;
- b. intervensi tidak mutlak terjadi (adanya) karena putusan Hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang in kracht van gewijsde berlaku bagi semua orang. <sup>287</sup>

### 3. Kekuatan eksekutorial

Adapun yang dimaksud dengan kekuatan eksekutorial dari putusan Hakim adalah kekuatan hukum yang diberikan kepada suatu putusan Hakim bahwa putusan Hakim tersebut dapat dilaksanakan. Sebagai syarat bahwa suatu putusan Hakim memperoleh kekuatan eksekutorial adalah dicantumkannya irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” pada putusan Hakim tersebut. <sup>288</sup>

286 Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi* ... *Op.cit* , hlm. 75.

287 *Ibid.* , him. 78.

288 281 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Penerbit Liberty; Yogyakarta, Edisi Ketiga, Cetakan ke-I, 1988, him. 177.



## BAB 15

### Upaya Hukum

**T**erhadap sengketa Tata Usaha Negara yang diperiksa oleh Hakim, pada akhirnya Hakim harus menjatuhkan putusan. Akan tetapi, karena pemangku jabatan Hakim adalah manusia biasa yang tidak luput dan kesalahan, maka pada putusan tersebut, dapat saja terjadi adanya kekeliruan.

Untuk memperbaiki adanya kekeliruan pada putusan, maka perlu alat atau sarana hukum untuk dapat memperbaiki putusan tersebut, yaitu yang dinamakan upaya hukum. Jadi, upaya hukum adalah alat atau sarana hukum untuk memperbaiki adanya kekeliruan pada putusan Pengadilan. Upaya hukum yang dimaksud adalah:

1. Upaya hukum biasa, yang terdiri dan:
  - a. Perlawanan terhadap penetapan dismissal
  - b. Banding
  - c. Kasasi
2. Upaya hukum luar biasa, yang terdiri dan:
  - a. Peninjauan kembali
  - b. Kasasi demi kepentingan hukum

Istilah “upaya hukum biasa” dan “upaya hukum luar biasa” tidak dipergunakan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Kedua istilah tersebut dipinjam dari istilah yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

## **A. PERLAWANAN TERHADAP PENETAPAN DISMISSAL**

Upaya hukum biasa telah dikemukakan pada Bab 11 tentang Acara Pemeriksaan Singkat.

## **B. BANDING**

Menurut Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang dapat mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara adalah:

- a. Penggugat, dan/atau
- b. Tergugat.

Pihak ketiga yang masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara dan dikabulkan permohonannya oleh Pengadilan sebagai Penggugat Intervensi, menurut Pasal 83 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat juga mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding.

### **1. Putusan Pengadilan yang Dapat Diperiksa di Tingkat Banding**

Menurut Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 putusan yang dapat diperiksa di tingkat banding adalah “putusan Pengadilan Tata Usaha Negara’ Yang dimaksud dengan “putusan Pengadilan Tata Usaha Negara” tersebut adalah baik putusan akhir maupun bukan putusan akhir. Hanya saja jika bukan putusan akhir, Pasal 124 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah menentukan bahwa permohonan pemeriksaan di tingkat banding tersebut hanya dapat diajukan bersama-sama dengan putusan akhir.

### **2. Tenggang Waktu**

Menurut Pasal 123 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, permohonan pemeriksaan di tingkat banding harus diajukan dalam tenggang waktu “empat belas” hari setelah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diberitahukan secara sah kepada Penggugat dari

Tergugat. Penjelasan Pasal 123 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “empat belas” hari adalah “empat belas” hari menurut tanggal kalender.

Apakah yang dimaksudkan dengan “diberitahukan secara sah” kepada ‘penggugat dan Tergugat dalam rumusan Pasal 123 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986?

Jika Penggugat dan atau Tergugat hadir pada waktu Pengadilan Tata Usaha Negara menjatuhkan putusannya, maka pada waktu itu secara langsung Penggugat dan atau Tergugat telah diberitahu secara sah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut meskipun baru kemudian salinan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diterima.

Dengan demikian, jika Penggugat dan atau Tergugat hadir pada waktu Pengadilan Tata Usaha Negara menjatuhkan putusannya, permohonan pemeriksaan. di tingkat banding harus diajukan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah Pengadilan Tata Usaha Negara menjatuhkan putusannya. Akan tetapi, jika Penggugat dan atau Tergugat tidak hadir pada waktu Pengadilan Tata Usaha Negara menjatuhkan putusannya, maka Penggugat dan/atau Tergugat baru diberitahu secara sah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut, jika atas perintah Ketua sidang, salinan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dimaksud, oleh Panitera telah disampaikan dengan surat tercatat kepada Penggugat dan atau Tergugat. <sup>28 9</sup>

Dengan demikian, jika Penggugat dan atau Tergugat tidak hadir pada waktu Pengadilan Tata Usaha Negara menjatuhkan putusan, permohonan pemeriksaan di tingkat banding harus diajukan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah Panitera menyampaikan salinan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan surat tercatat kepada Penggugat atau Tergugat. Artinya setelah Penggugat dan atau Tergugat menerima salinan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dikirimkan dengan surat tercatat oleh Panitera.

289 Pasal 108 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

### 3. Tata Cara

Permohonan pemeriksaan di tingkat banding diajukan secara tertulis kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan yang dimohonkan pemeriksaan di tingkat banding.<sup>290</sup> Dalam praktik jika Penggugat dan/atau Tergugat mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding, Penggugat dan/atau Tergugat mengisi formulir yang telah disediakan oleh Panitera.

Mungkin demi mempermudah pembuktian tentang dipenuhi atau tidak dipenuhinya tenggang waktu permohonan pemeriksaan di tingkat banding, permohonan tersebut harus dinyatakan secara tertulis.

Untuk mengajukan permohonan di tingkat banding, pemohon harus terlebih dahulu membayar uang muka biaya perkara yang besarnya ditafsir oleh Panitera.<sup>291</sup> Setelah membayar uang muka biaya perkara, permohonan pemeriksaan di tingkat banding dicatat oleh Panitera dalam daftar perkara.<sup>292</sup> Selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sesudah permohonan pemeriksaan di tingkat banding dicatat, Panitera memberitahukan Penggugat dan Tergugat bahwa mereka dapat melihat berkas perkara di kantor Pengadilan Tata Usaha Negara dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari setelah mereka menerima pemberitahuan tersebut.<sup>293</sup>

Para pihak dapat menyerahkan memori banding dan atau kontra memori banding serta surat keterangan dan bukti kepada Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara dengan ketentuan bahwa salinan memori dan atau kontra memori diberikan kepada pihak lainnya dengan perantaraan Panitera Pengadilan.<sup>294</sup>

Penyerahan memori banding kepada Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut bukan bersifat imperatif, tetapi meskipun demikian sebaiknya pemohon yang mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding menyerahkan memori banding, karena dengan

290 Pasal 123 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

291 Pasal 123 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

292 Pasal 125 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

293 Pasal 126 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

294 Pasal 126 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.



menyerahkan memori banding tersebut, Pengadilan tingkat banding dapat mengetahui dengan jelas apa yang menjadi alasan sebenarnya dan pemohon yang mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding.

Selanjutnya selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah pernyataan permohonan pemeriksaan di tingkat banding, salinan putusan, berita acara dan surat lain yang bersangkutan dengan berkas perkara, oleh Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara harus dikirim kepada Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. <sup>295</sup>

#### 4. Pemeriksaan

Pasal 127 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus perkara banding dengan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang Hakim. Dengan demikian, susunan Majelis Hakim yang memeriksa dan memutus perkara banding dapat terdiri lebih dari 3 (tiga) Hakim, berbeda dengan susunan Majelis Hakim yang memeriksa dan memutus perkara pada Pengadilan Tingkat Pertama yang tidak lebih dari 3 (tiga) Hakim.

Menurut Indroharto, <sup>296</sup> pemeriksaan di tingkat banding sifat devolutif, artinya seluruh pemeriksaan perkara dipindahkan dan d Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Pemeriksaan dilakukan baik tentang duduk perkaranya atau fakta-fakta maupun tentang penerapan hukumnya atau pertimbangan hukumnya. Dalam praktik sering terjadi karena disetujui oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara penerapan hukum atau pertimbangan hukum dalam putusan Pengadilan Tata, Usaha Negara diambil alih oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam putusannya, misalnya dalam putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 15/B/1991/PT.TUN.JKT tanggal 28 Januari 1992. <sup>297</sup>

295 Pasal 126 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

296 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ... Op.cit*, hlm. 223.

297 Gema Peratun, Tahun I Nomor 2, Agustus 1993, him. 158.

Adapun yang diperiksa dalam pemeriksaan tingkat banding hanya berkas perkara, yang dikirim oleh Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara, berupa surat gugatan, jawaban, replik, duplik, kesimpulan, memori banding dan/atau kontra memorh. banding, alat-alat bukti, salinan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, berita acara sidang, serta surat-surat lain yang bersangkutan dengan berkas perkara. Akan tetapi, meskipun demikian:

- a. apabila Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berpendapat bahwa pemeriksaan Pengadilan Tata Usaha Negara kurang lengkap, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut dapat mengadakan sidang sendiri untuk mengadakan pemeriksaan tambahan atau memerintahkan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan melaksanakan pemeriksaan tambahan tersebut; <sup>298</sup>
- b. terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyatakan tidak berwenang memeriksa perkara yang diajukan kepadanya, sedang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berpendapat lain, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut dapat memeriksa dan memutus sendiri perkara itu I atau memerintahkan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan memeriksa dan memutuskan. <sup>299</sup>

## 5. Putusan

Sebelum permohonan pemeriksaan banding diputus Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, permohonan tersebut dapat dicabut kembali oleh pemohon dan dalam hal permohonan pemeriksaan di tingkat banding telah dicabut, tidak dapat diajukan lagi meskipun jangka waktu untuk mengajukan pemeriksaan di tingkat banding belum lampau? <sup>300</sup>

Setelah Pengadilan Tata Usaha Negara menjatuhkan putusan terhadap perkara yang diajukan permohonan pemeriksaan di tingkat

298 Pasal 127 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

299 Pasal 127 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

300 Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

banding, dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menjatuhkan putusan, Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara mengirimkan salinan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara beserta berkas perkaranya kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang memutus dalam pemeriksaan tingkat pertama.

301

## **C. KASASI**

Mengenai ketentuan tentang pemeriksaan di tingkat kasasi, Pasal 131 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menunjuk pada Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, artinya bahwa pemeriksaan di tingkat kasasi untuk perkara yang diputus oleh pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dilakukan menurut Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

Oleh karena ketentuan tentang pemeriksaan di tingkat kasasi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 hanya ketentuan tentang pemeriksaan di tingkat kasasi untuk perkara perdata yang diputus oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Umum saja, <sup>302</sup> maka dengan sendirinya pemeriksaan di tingkat kasasi untuk perkara yang diputus oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Umum diberlakukan ketentuan tentang pemeriksaan di tingkat kasasi untuk perkara perdata yang diputus oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

### **1. Pemohon**

Mengikuti ketentuan yang terdapat dalam Pasal 44 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, maka dapat diketahui bahwa yang dapat mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi adalah:

- a. Penggugat atau wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu, dan

301 Pasal 127 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

302 Pasal 46 sampai dengan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

- b. Tergugat atau wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu.

Pengertian “Penggugat” termasuk pula Penggugat Intervensi dalam pemeriksaan di tingkat banding. Untuk dapat mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi, Pasal 43 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1985 menentukan bahwa permohonan kasasi dapat diajukan hanya jika pemohon terhadap perkaranya telah menggunakan upaya hukum banding, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Dalam praktik ketentuan tersebut ditafsirkan bahwa permohonan kasasi dapat juga diajukan, meskipun pemohon belum pernah menggunakan upaya hukum banding, asal perkaranya telah diputus di tingkat banding atas permohonan banding dari pihak lawannya. <sup>303</sup>

## **2. Putusan Pengadilan yang Dapat Diperiksa di Tingkat Kasasi**

Menurut Pasal 131 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, putusan yang dapat diperiksa di tingkat kasasi adalah “putusan tingkat terakhir Pengadilan. <sup>304</sup> Yang dimaksud dengan “putusan tingkat terakhir Pengadilan” tersebut adalah putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, karena di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Demikian pula di semua lingkungan Peradilan di Indonesia, hanya dikenal 2 (dua) tingkatan pengadilan, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat Banding. <sup>305</sup> Sedangkan Mahkamah Agung bukan Pengadilan Tingkat Banding Kedua. <sup>306</sup>

Menurut Pasal 45 A ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 ditentukan

303 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ...Op.cit*, hlm. 229.

304 Perhatikan bukan “putusan akhir” lihat Bab 5 tentang Putusan.

305 Pasal 44 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung..

306 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ...Lo.cit*.

bahwa putusan “ terhadap sengketa atas perkara Tata Usaha Negara yang objek gugatannya berupa putusan pejabat daerah yang jangkauan putusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan, dikecualikan dan putusan yang dapat diajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi.

Apakah yang menjadi kriteria dan “putusan pejabat daerah yang jangkauan putusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan’ dalam Pasal 45 A ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004

Untuk mengetahui kriteria dan putusan tersebut, dalam buku Menjawab Permasalahan Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara yang ditulis atau dihimpun oleh para Hakim Tinggi pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan dan hasil Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung sejak Tahun 2004 sampai dengan Tahun 2011, terdapat penjelasan bahwa dalam Buku II halaman 76 s.d. 77 (Penulis: maksudnya adalah buku *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan*, Buku II, Edisi Revisi halaman 76 s.d. 77) disebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang berupa keputusan pejabat daerah dapat atau tidak dapat diajukan kasasi, kriterianya adalah Sebagai berikut.

- a. Tidak dapat diajukan kasasi adalah apabila keputusan pejabat daerah yang materi muatannya sebagai pelaksanaan desentralisasi wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Kewenangan desentralisasi biasanya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah (Perda).
- b. Dapat diajukan kasasi apabila keputusan pejabat daerah yang materi muatannya sebagai pelaksanaan dekonsentrasi wewenang yang dalam melaksanakan wewenang pemerintah pusat.
- c. Dapat diajukan kasasi apabila keputusan pejabat daerah dalam rangka tugas perbantuan ( *medebewind* ).
- d. Harus dikirim ke Mahkamah Agung apabila keputusan pejabat daerah yang jangkauan berlakunya masuk dalam wilayah abu-abu ( *gray area*). Dalam hal ini Mahkamah Agung menentukan perkaranya dapat atau tidak diajukan kasasi. Untuk menentukan keputusan pejabat daerah masuk dalam wilayah abu-abu ( *gray area*):

- 1) Keputusan pejabat daerah tersebut sebagai pelaksanaan desentralisasi, tetapi jangkauan berlakunya meluas sampai kewenangan pemerintah pusat atau kewenangan pemerintah daerah yang lain oleh akibat:
  - a) tumpang tindih kewenangan ( *locus materiae* ) antara kewenangan pemerintah pusat dengan kewenangan pemerintah daerah lain nya atau sebaliknya;
  - b) terdapat urusan pemerintahan di bidang-bidang tertentu yang diurus secara bersama-sama yang bersifat lintas sektoral (antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau antara provinsi dan/atau antara kabupaten/kota).
- 2) Keputusan pejabat daerah yang bersifat *derivatif*(turunan) dan peraturan yang berlaku secara nasional, sehingga jangkauan berlakunya keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak hanya terbatas dalam wilayah daerah yang bersangkutan, akan tetapi sudah keluar wilayah daerah tersebut dan masih ada kaitan dengan peraturan yang bersifat nasional.

Sebagai contoh dari penerapan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 45 A ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 adalah putusan Mahkamah Agung RI Nomor 284K/TUN/2007 tanggal 5 Maret 2008 yang menyatakan bahwa permohonan kasasi terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor 36/B/2007/PT.TUN.JKT, tanggal 17 April 2007 tidak dapat diterima dengan pertimbangan objek gugatan adalah mengenai penolakan permohonan Izin Mendirikan Bangunan yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan Terugat (Kepala Suku Dinas Peraturan dan Pengawasan Bangunan Kotamadya Jakarta Timur) yang jangkauan berlakunya adalah wilayah yang bersangkutan (Jakarta Timur).

Apabila sampai ada pemohon yang mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi terhadap putusan tersebut, maka atas dasar ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 45 A ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, permohonan tersebut dinyatakan tidak diterima,

cukup dengan penetapan Ketua Pengadilan tingkat pertama sedang berkas perkaranya tidak perlu dikirimkan ke Mahkamah Agung.

Terhadap penetapan Ketua Pengadilan, oleh Pasal 45A ayat (4) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 ditentukan tidak dapat diajukan upaya hukum. Hanya saja ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45A ayat (3) j dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, oleh Pasal 45A ayat (5) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Agung.

Memenuhi maksud dan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45A ayat (5) tersebut, telah atau baru dikeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2010 yang memberi petunjuk sebagai berikut:

- a. bahwa terhadap permohonan kasasi perkara sebagaimana dimaksud Pasal 45A ayat (2) atau permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat-syarat formal sebagaimana diatur dalam ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, setelah diteliti dengan saksama, Panitera Pengadilan Tingkat Pertama membuat Surat Keterangan bahwa permohonan kasasi tersebut tidak memenuhi syarat formal;
- b. bahwa Surat Keterangan Panitera tersebut setelah diteliti kebenarannya, Ketua Pengadilan Tingkat Pertama menerbitkan Penetapan yang menjatuhkan bahwa permohonan kasasi tersebut tidak dapat diterima dan berkas perkaranya tidak dikirimkan ke Mahkamah Agung.

### **3. Tenggang Waktu**

Menurut Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi harus diajukan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara diberitahukan kepada pemohon.

Apabila tenggang waktu 14 (empat belas) hari tersebut telah lewat tanpa ada permohonan kasasi yang diajukan oleh pihak yang ber-

perkara, maka menurut Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 ditentukan bahwa pihak yang berperkara dianggap telah menerima putusan.

Dalam penjelasan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, tidak disebutkan apa yang dimaksud dengan 14 (empat belas) hari tersebut. Oleh karena kasasi adalah juga merupakan upaya hukum biasa seperti halnya banding, maka kiranya dapat diterima. Jika apa yang dimaksud dengan “14 (empat belas) hari tersebut adalah seperti yang disebutkan dalam penjelasan Pasal 123, yaitu 14 (empat belas) hari menurut tanggal kalender. Sejak kapan perhitungan 14 (empat belas) hari itu dilakukan?

Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 menentukan bahwa tenggang waktu 14 (empat belas) hari tersebut dilakukan setelah putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara diberitahukan kepada pemohon.

Oleh karena pemberitahuan adanya putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara itu dilakukan dengan menyampaikan salinan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dengan surat tercatat oleh Panitera kepada Penggugat atau Tergugat, maka perhitungan 14 (empat belas) hari itu dimulai esok harinya setelah Penggugat atau Tergugat menerima surat tercatat yang dikirim oleh Panitera yang isinya salinan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

#### **4. Alasan**

Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 menentukan bahwa Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dan semua lingkungan Peradilan, karena:

- a. tidak berwenang atau melampaui batas wewenang;
- b. salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
- c. lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.



Alasan-alasan yang dapat digunakan untuk pemeriksaan di tingkat kasasi terbatas sekali. Pemeriksaan di tingkat kasasi yang dinilai hanya masalah hukumnya saja. Sedangkan masalah faktanya tidak dinilai dan tetap seperti yang terdapat dalam putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang dimohonkan pemeriksaan di tingkat kasasi.

Terhadap alasan-alasan yang dapat dipergunakan untuk pemeriksaan di tingkat kasasi tersebut, Indroharto<sup>307</sup> mengemukakan bahwa dalam praktik peradilan kasasi sekarang ini, masing-masing alasan kasasi telah dikembangkan dan ditafsirkan oleh Hakim kasasi sedemikian rupa, sehingga kadang-kadang sulit bagi yang berperkara untuk dapat menangkap alasan kasasi mana yang sebenarnya digunakan sebagai dasar pembatalan putusan pengadilan tingkat banding yang dimohonkan kasasi tersebut.

Permohonan kasasi diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Agung melalui Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memutus perkaranya.<sup>308</sup> Dalam praktik jika Penggugat atau Tergugat mengajukan permohonan di tingkat kasasi, Penggugat atau Tergugat mengisi formulir yang telah disediakan oleh Panitera.

Mungkin demi untuk mempermudah pembuktian tentang dipenuhi atau tidak dipenuhinya tenggang waktu permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi, permohonan tersebut harus dinyatakan secara tertulis. Untuk mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi, pemohon harus terlebih dahulu membayar biaya perkara.

Setelah membayar biaya perkara permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi dicatat Panitera dalam daftar perkara.<sup>309</sup> Selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah permohonan kasasi terdaftar, Panitera memberitahukan secara tertulis mengenai permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi tersebut kepada pihak lawan dan pemohon.<sup>310</sup>

307 *Ibid.* 231-232.

308 Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

309 Pasal 46 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

310 Pasal 46 ayat (4) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

Dalam pengajuan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi, pemohon wajib mengajukan pula memori kasasi dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi dicatat dalam buku daftar perkara. <sup>311</sup> Pengajuan memori kasasi adalah bersifat imperatif dan karenanya merupakan salah satu syarat formal untuk mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi.

Dalam memori kasasi harus disebutkan atau dicantumkan alasan-alasan untuk mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi sebagaimana telah ditentukan secara terbatas atau limitatif dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004. Setelah Panitera menerima memori kasasi dan pemohon, maka selanjutnya Panitera mengirimkan salinan memori kasasi kepada pihak lawan dari pemohon. <sup>312</sup>

## 5. Tata Cara

Pihak lawan dan pemohon mempunyai hak untuk mengajukan surat jawaban atau kontra memori kasasi kepada Panitera dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterimanya salinan memori kasasi. <sup>313</sup> Selanjutnya setelah menerima memori kasasi dan kontra memori kasasi, Panitera mengirimkan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi, memori kasasi, kontra memori kasasi beserta berkas perkaranya kepada Mahkamah Agung dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari. <sup>314</sup>

Jika sebelum berkas perkara dikirimkan ke Mahkamah Agung, permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi dicabut, maka berkas perkara tidak perlu diteruskan ke Mahkamah Agung. <sup>315</sup>

311 Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

312 Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

313 Pasal 47 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

314 Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

315 Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

## 6. Pemeriksaan

Mahkamah Agung memeriksa dan memutus perkara sengketa Tata Usaha Negara di tingkat kasasi dengan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang Hakim. <sup>316</sup> Pemeriksaan di tingkat kasasi dilakukan oleh Mahkamah Agung berdasarkan surat-surat atau berkas perkara saja dan hanya jika dipandang perlu Mahkamah Agung mengambil tindakan sebagai berikut:

- a. Mendengar sendiri para pihak atau para saksi.
- b. Memerintahkan Pengadilan Tingkat Pertama atau Pengadilan Tingkat Banding yang memutus perkara tersebut mendengar para pihak atau para saksi. <sup>317</sup>

Apabila Mahkamah Agung membatalkan putusan Pengadilan dan mengadili sendiri perkara tersebut, maka dipakai hukum pembuktian yang berlaku bagi Pengadilan Tingkat Pertama. <sup>318</sup> Dalam hal Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi atas dasar alasan seperti dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, maka Mahkamah Agung menyerahkan perkara tersebut kepada Pengadilan lain yang berwenang memeriksa dan memutusnya. <sup>319</sup>

Dalam sidang permusyawaratan, setiap Hakim Agung wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan. <sup>320</sup> Dalam hal sidang musyawarah tidak dapat dicapai muafakat bulat, pendapat Hakim Agung yang berbeda wajib dimuat dalam putusan. <sup>321</sup> Sebagai contoh adalah putusan Mahkamah Agung Nomor S72K/Pid/2003 tanggal 12 Februari 2004 atas nama terdakwa Ir. A.T.

316 Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

317 Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

318 Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

319 Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

320 Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004.

321 Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004.

dkk. yang disertai *dissenting opinion* , yaitu pendapat salah satu Hakim Agung berbeda dengan pendapat Hakim Agung yang lain. <sup>322</sup>

## 7. Putusan

Sebelum permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi diputus, permohonan tersebut dapat dicabut kembali oleh pemohon dan jika telah dicabut, maka pemohon tidak dapat lagi mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi dalam perkara itu, meskipun tenggang waktu kasasi belum lampau. <sup>323</sup>

Dalam mengambil putusan, Pasal 52 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 menentukan bahwa Mahkamah Agung tidak terikat pada alasan-alasan yang diajukan pemohon kasasi dan dapat memakai “alasan-alasan hukum lain”. Yang dimaksud dengan alasan-alasan hukum lain adalah alasan hukum yang tidak digunakan sebagai dasar hukum dalam mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi oleh pemohon seperti yang terdapat dalam memori kasasinya, tetapi masih tetap terbatas pada alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

Setelah Mahkamah Agung menjatuhkan putusan terhadap permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi yang diajukan oleh pemohon, maka salinan putusan Mahkamah Agung dikirim kepada Ketua Pengadilan Tingkat Pertama yang memutus perkara. <sup>324</sup> Selanjutnya putusan Mahkamah Agung oleh Pengadilan Tingkat pertama diberitahukan kepada kedua belah pihak selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah putusan dan berkas perkara diterima oleh Pengadilan Tingkat pertama tersebut. <sup>325</sup>

322 Varia Peradilan, Tahun XIX Nomor 223, April 2004, him. 121-126.

323 Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

324 Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

325 Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

## **D. PENINJAUAN KEMBALI**

Mengenai ketentuan tentang pemeriksaan sebagai akibat adanya upaya luar biasa yang berupa peninjauan kembali, Pasal 132 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menunjuk pada Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 yang menentukan bahwa dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, digunakan hukum acara peninjauan kembali yang terdapat dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

Oleh karena ketentuan tentang pemeriksaan peninjauan kembali yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 hanya ketentuan tentang pemeriksaan peninjauan kembali untuk perkara perdata yang diputus oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Umum saja,<sup>326</sup> maka dengan sendirinya pemeriksaan peninjauan kembali untuk perkara yang diputus oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara diberlakukan ketentuan tentang pemeriksaan peninjauan kembali untuk perkara perdata yang diputus oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Umum.

### **1. Pemohon**

Apabila hanya mengikuti rumusan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, maka yang dapat mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali adalah sebagai berikut:

- a. Penggugat atau ahli warisnya atau seorang wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu.
- b. Tergugat atau ahli warisnya atau seorang wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu.

Siapa yang dapat bertindak sebagai para pihak dalam perkara Tata Usaha Negara, oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah

326 Pasal 46 sampai dengan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

ditentukan.<sup>327</sup> Dalam menerapkan Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 perlu ditafsirkan sebagai berikut.

- a. Jika Penggugat adalah “orang” maka apa yang dimaksud dengan “ahli waris” adalah ahli waris menurut hukum yang berlaku, sedang jika Penggugat adalah “badan hukum perdata maka apa yang dimaksud dengan “ahli waris” adalah badan hukum perdata yang menggantikan atau meneruskan hak dan kewajiban clan badan hukum perdata yang telah bertindak sebagai Penggugat.
- b. Mengingat dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara, Tergugat adalah selalu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, maka yang dimaksud dengan “ahli waris” adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai pengganti atau penerus dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang telah bertindak sebagai Tergugat.

Menurut Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 ditentukan:

Apabila selama proses peninjauan kembali pemohon meninggal dunia, permohonan tersebut dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya.

Berhubung dalam menerapkan Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 perlu ditafsirkan seperti di atas, maka yang dimaksud dengan “meninggal dunia” dalam Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 ditafsirkan sebagai berikut:

- a. Jika Penggugat adalah “orang”, maka apa yang dimaksud dengan “meninggal dunia” adalah sudah almarhum. Penggugat adalah “badan hukum perdata” yang maksudnya badan hukum perdata sebagai Penggugat tersebut diganti atau

327 Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

diteruskan oleh badan hukum perdata lain yang menggantikan atau meneruskan hak dan kewajibannya.

- b. Untuk Tergugat, apa yang dimaksud dengan “meninggal dunia’ adalah diganti atau diteruskan, yang maksudnya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai Tergugat tersebut diganti atau diteruskan oleh Badan atau Apa yang dimaksud dengan “ahli waris” dalam Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, agar ditafsirkan sama dengan apa yang dimaksud dengan “ahli waris” dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

Menurut Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, putusan yang dapat diajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali adalah “putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Yang dimaksud dengan “putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap” adalah putusan Pengadilan tersebut sudah tidak ada lagi upaya hukum biasa yang dapat dipergunakan para pihak.

### **3. Alasan**

Mengikuti ketentuan yang terdapat dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, dapat diketahui bahwa permohonan peninjauan kembali terhadap putusan perkara sengketa Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, hanya dapat diajukan berdasarkan alasan-alasan berikut.

- a. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti baru yang kemudian oleh Hakim pidana dinyatakan palsu.
- b. Apabila perkara setelah 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 yang dituntut.

- d. Apabila mengenai sesuatu bagian dan tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya.
- e. Apabila antara pihak-pihak yang sama, mengenai suatu hal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lam.
- f. Apabila dalam putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau kekeliruan yang nyata.

**ad. a**

Untuk dapat mempergunakan alasan tersebut sebagai alasan untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali, putusan Pengadilan tersebut adalah putusan Pengadilan yang dijatuhkan atas dasar kebohongan atau tipu muslihat, yang dilakukan oleh pihak lawan dan pemohon. Oleh karena itu, alasan tersebut tidak dapat digunakan sebagai alasan mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali, jika terdapat salah satu dan apa yang disebutkan di bawah ini.

- 1) Pihak lawan dan pemohon dalam proses pemeriksaan di sidang Pengadilan memang benar telah melakukan kebohongan atau tipu muslihat. Namun putusan Pengadilan tidak sampai dijatuhkan atas dasar kebohongan atau tipu muslihat yang telah dilakukan oleh pihak lawan dan pemohon.
- 2) Putusan Pengadilan yang diajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali, dijatuhkan tidak semata-mata atas dasar kebohongan atau tipu muslihat yang telah dilakukan oleh pihak lawan dan pemohon.
- 3) Kebohongan atau tipu muslihat yang dilakukan oleh pihak lawan dan pemohon, telah diketahui oleh pemohon sebelum perkaranya diputus.

Adanya kebohongan atau tipu muslihat, sudah tentu harus dibuktikan oleh pemohon. Untuk membuktikan adanya kebohongan atau tipu muslihat tersebut, perlu terlebih dahulu ada putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.



**ad. b**

Untuk dapat mempergunakan alasan tersebut dalam mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali, harus dipenuhi syarat-syarat berikut:

- 1) Surat-surat bukti ditemukan setelah perkara diputus.  
Sudah tentu yang dimaksud di sini adalah surat-surat bukti ditemukan setelah putusan terhadap perkara tersebut mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 2) Surat-surat bukti sifatnya menentukan.  
Artinya terbukti atau tidak terbuktinya perkara tersebut tergantung semata-mata dan adanya surat-surat bukti yang dimaksud

**ad. c**

Mengenai alasan untuk mengajukan pemeriksaan peninjauan kembali seperti yang dimaksud pada Pasal 6 huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, Indroharto<sup>328</sup> mengemukakan bahwa dengan adanya alasan dapat disimpulkan, Hakim Tata Usaha Negara tidak dapat memutus *ultra petita* (memutus lebih dari yang dituntut dalam surat gugat). Untuk dapat memahami apa yang telah dikemukakan oleh Indroharto tersebut, lebih dahulu perlu diingat bahwa ketentuan tentang pemeriksaan peninjauan kembali termasuk pula ketentuan tentang alasan untuk mengajukan pemeriksaan peninjauan kembali untuk putusan perkara sengketa Tata Usaha Negara, asalnya adalah ketentuan tentang pemeriksaan peninjauan kembali untuk putusan perkara perdata atau dengan perkataan lain ketentuan tentang pemeriksaan peninjauan kembali untuk putusan perkara perdata diberlakukan pada pemeriksaan peninjauan kembali untuk perkara sengketa Tata Usaha Negara.<sup>329</sup>

Dalam Hukum Acara Perdata, memang terdapat larangan untuk menjatuhkan putusan tentang hal-hal yang tidak dituntut atau mengabulkan lebih dan yang dituntut, yaitu sebagaimana yang ditentukan

328 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, ..*Op.cit* , hlm. 237.

329 Pasal 132 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

dalam Pasal 178 HIR/189 ayat (3) RBg, meskipun harus diakui ketentuan tersebut dalam penerapannya kemudian telah diperlunak dengan adanya beberapa putusan Mahkamah Agung. <sup>330</sup>

Berdasarkan alasan seperti di atas, kiranya dapat dipahami jika sampai Indroharto mengemukakan bahwa Hakim Tata Usaha Negara tidak dapat memutus *ultra petita*. Akan tetapi, dengan adanya putusan Mahkamah Agung Nomor 5K/TUN/1992 tanggal 6 Februari 1993 ternyata Hakim Tata Usaha Negara dapat memutus *ultra petita*. <sup>331</sup>

Apabila ditinjau dari sudut putusan Mahkamah Agung tersebut, alasan untuk mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali seperti dimaksud pada Pasal 6 huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 dalam perkembangan penerapannya sudah tidak tepat lagi.

Terhadap putusan Mahkamah Agung tersebut terdapat catatan<sup>332</sup> sebagai berikut:

- 1) Hakim Peradilan Tata Usaha Negara pun pada dasarnya tidak boleh memutus tentang hal-hal yang berada di luar batas permasalahan dan isi dan keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat itu.
- 2) Hakim Peradilan Tata Usaha Negara hanya dapat memeriksa dan memutus tentang hal-hal yang langsung terkait dengan permasalahan pokok yang digugat, walaupun hal itu tidak dimohonkan untuk diputus oleh Penggugat.
- 3) Yang menjadi dasar pertimbangan adalah apakah keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu sejalan dengan tatanan hukum yang ada dan berlaku.
- 4) Bilamana keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu telah menyimpang dan ketentuan-ketentuan yang ada, maka Hakim Peradilan Tata Usaha Negara berkewajiban mengambil putusan untuk membatalkan keputusan yang digugat itu, walaupun hal itu tidak dimohonkan untuk diputus oleh Penggugat sendiri. Penyimpangan ini harus di-

330 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, ... Op.cit*, him. 181.

331 Lihat Bab 14 tentang Putusan.

332 Gema Peratun, Tahun I Nomor 2, Agustus 1993, him. 88.

luruskan oleh Hakim Peradilan Tata Usaha Negara, tidak hanya diserahkan kepada kehendak atau pertimbangan para pihak.

**ad. d**

Dalam penjelasan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 disebutkan, apa yang dapat dituntut di muka Pengadilan Tata Usaha Negara terbatas pada 1 (satu) macam tuntutan pokok berupa tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang telah merugikan kepentingan Penggugat itu dinyatakan *batal atau tidak sah*. Sedangkan tuntutan tambahan yang dibolehkan hanya berupa tuntutan ganti rugi. Hanya pada sengketa kepegawaian saja dibolehkan adanya tuntutan tambahan lain berupa tuntutan rehabilitasi.

Adapun yang dimaksud dengan “sesuatu bagian dari tuntutan” dan alasan yang dapat dipergunakan sebagai alasan untuk mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali seperti yang terdapat dalam Pasal 67 huruf d Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, adalah sesuatu bagian dari tuntutan tambahan, yaitu tuntutan ganti rugi dan atau tuntutan rehabilitasi.

Indroharto mengemukakan, <sup>333</sup> sekalipun Penggugat jelas bukan orang yang berhak atas ganti rugi maupun rehabilitasi, tetapi apabila dalam gugatan ada tuntutan tersebut, Hakim wajib memutuskan dan menyebutkan putusannya dalam diktum putusan akhir.

**ad. e**

Alasan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali seperti dimaksud dalam Pasal 67 huruf e Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, karena pelanggaran terhadap berlakunya asas *ne bis in idem*. Diberlakukannya *asas ne bis in idem* tersebut, jika:

- 1) para pihak dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara yang sudah diputus adalah sama dengan para pihak dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara yang diputus kemudian;

<sup>333</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ...Op.cit.*, him. 238.

- 2) yang dituntut, yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan yang terdapat dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara yang sudah diputus dengan yang terdapat dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara yang diputus kemudian adalah sama;
- 3) Pengadilan yang menjatuhkan putusan perkara Tata Usaha Negara adalah sama atau sama tingkatnya dengan Pengadilan yang menjatuhkan putusan kemudian.

Jika permohonan pemeriksaan peninjauan kembali atas adanya pertentangan putusan yang lama dengan yang baru dibenarkan, maka dalam pemeriksaan peninjauan kembali, putusan yang baru akan dibatalkan dan para pihak dikembalikan dalam keadaan sebelum putusan yang baru dijatuhkan. <sup>334</sup>

#### **ad. f**

Menurut Indroharto <sup>335</sup> alasan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf f Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tidak dimaksudkan untuk memberi peluang ditafsirkan bahwa apabila Majelis Peninjauan Kembali berbeda pendapat atau berbeda dalam penilaian mengenai suatu soal hukum, lalu dibenarkan untuk menganggap bahwa Majelis Hakim yang putusannya dimohonkan peninjauan kembali telah berbuat khilaf atau melakukan suatu kekeliruan yang nyata.

## **4. Tenggang Waktu**

Adapun tenggang waktu untuk mengajukan pemeriksaan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 menentukan tenggang waktu tersebut adalah 180 (seratus delapan puluh) hari untuk:

334 Soedirjo, *Peninjauan Kembali dalam Perkara Perdata*, Edisi Pertama, (Jakarta: Penerbit Akademika Pressindo, , Cetakan ke-I, 1986), hlm. 32.

335 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, .*Loc.cit*,

- a. Alasan mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali seperti dimaksud pada Pasal 67 huruf a Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 dihitung:
  - 1) sejak diketahui adanya kebohongan atau tipu muslihat, atau
  - 2) sejak putusan Hakim Pidana memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada para pihak yang berperkara.
- b. Alasan mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, dihitung sejak ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan.
- c. Alasan mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali seperti dimaksud dalam Pasal 67 huruf c, d dan f Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, dihitung sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada para pihak yang berperkara.
- d. Alasan mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali seperti dimaksud dalam Pasal 67 huruf e Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, dihitung sejak putusan terakhir dan bertentangan memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak yang berperkara.

Ditemukannya surat bukti yang bersifat menentukan seperti dimaksud dalam Pasal 69 huruf b Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, oleh Pasal 69 huruf b Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, ditentukan harus dinyatakan di bawah sumpah dan disahkan oleh pejabat yang berwenang.

Menurut Indroharto, <sup>33 6</sup> yurisprudensi pada pemeriksaan peninjauan kembali perkara perdata lebih condong untuk menerima Hakim sebagai pejabat yang dimaksud. Jika diingat ketentuan tentang pemer-

336 *Ibid.*, him. 239.

iksaan peninjauan kembali perkara perdata diberlakukan pada pemeriksaan peninjauan kembali perkara sengketa Tata Usaha Negara, maka terdapat alasan untuk dapat menerima bahwa yang dimaksud dengan “pejabat yang berwenang” tersebut adalah Hakim.

## 5. Tata Cara

Permohonan peninjauan kembali diajukan oleh pemohon ke Mahkamah Agung melalui Ketua Pengadilan yang memutus perkara di tingkat pertama dengan membayar biaya perkara yang diperlukan. Permohonan peninjauan kembali diajukan pemohon secara tertulis dengan menyebutkan alasan yang jelas dan dijadikan dasar permohonan dan dimasukkan di Kepaniteraan Pengadilan yang memutus dalam tingkat pertama. <sup>338</sup>

337

Setelah Ketua Pengadilan yang memutus perkara di tingkat pertama menerima permohonan peninjauan kembali, maka Panitera wajib selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari memberikan atau mengirimkan salinan permohonan tersebut kepada pihak lawan dan pemohon, dengan maksud berikut.

- a. Dalam hal permohonan peninjauan kembali didasarkan atas alasan seperti dimaksud dalam Pasal 67 huruf a atau huruf b Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 agar pihak lawan mempunyai kesempatan untuk mengajukan jawabannya.
- b. Dalam hal permohonan peninjauan kembali didasarkan atas alasan yang tersebut pada Pasal 67 huruf c sampai dengan huruf f Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, agar dapat diketahui. <sup>339</sup>

Tenggang waktu bagi pihak lawan untuk mengajukan jawaban adalah 30 (tiga puluh) hari setelah tanggal diterima salinan permohonan peninjauan kembali. <sup>340</sup> Surat jawaban diserahkan atau dikirim

337 Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

338 Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

339 Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

340 Pasal 72 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

ke Pengadilan yang memutus perkara di tingkat pertama dan pada surat jawaban itu oleh Panitera dibubuhi cap, hari, serta tanggal diterimanya jawaban tersebut, yang salinannya dikirimkan kepada pihak pemohon untuk diketahui. <sup>341</sup> Permohonan tersebut lengkap dengan berkas perkara beserta biayanya, oleh Panitera dikirimkan kepada Mahkamah Agung selambat-lambatnya dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari. <sup>342</sup>

## 6. Pemeriksaan

Mahkamah Agung berwenang memerintahkan Pengadilan yang memeriksa dalam Tingkat Pertama atau Pengadilan Tingkat Banding, mengadakan pemeriksaan tambahan atau meminta keterangan serta pertimbangan dari Pengadilan dimaksud.

Pengadilan setelah melaksanakan perintah Mahkamah Agung tersebut, segera mengirimkan berita acara pemeriksaan tambahan serta pertimbangan kepada Mahkamah Agung. <sup>343</sup> Dalam hal Mahkamah Agung mengabulkan permohonan peninjauan kembali, Mahkamah Agung membatalkan putusan yang dimohonkan peninjauan kembali tersebut dan selanjutnya memeriksa serta memutus sendiri perkaranya. <sup>344</sup> Mahkamah Agung menolak permohonan peninjauan kembali dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan itu tidak beralasan. <sup>345</sup>

## 7. Putusan

Setelah Mahkamah Agung menjatuhkan putusan, salinan putusan Mahkamah Agung tersebut dikirimkan kepada Pengadilan yang memutus dalam Tingkat Pertama dan selanjutnya Panitera menyampaikan salinan putusan itu kepada pemohon serta memberitahukan

341 Pasal 72 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

342 Pasal 72 ayat (4) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

343 Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

344 Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

345 Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

putusan tersebut kepada pihak lawan dan pemohon dengan memberikan salinannya selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari.<sup>346</sup>

## **E. KASASI DEMI KEPENTINGAN HUKUM**

### **1. Pemohon**

Adapun yang dapat mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi demi kepentingan hukum hanya Jaksa Agung karena jabatannya? <sup>347</sup> Penggugat atau Tergugat tidak punya hak untuk mengajukan pemeriksaan kasasi demi kepentingan hukum. Permohonan pemeriksaan kasasi demi kepentingan hukum hanya dapat diajukan 1 (satu) kali saja.<sup>348</sup>

### **2. Putusan Pengadilan yang Dapat Diajukan Pemeriksaan Kasasi Demi Kepentingan Hukum**

Yang dapat diajukan pemeriksaan kasasi demi kepentingan hukum adalah hanya putusan Pengadilan Tingkat Pertama atau Tingkat Banding saja. <sup>349</sup> Akan tetapi, putusan Pengadilan tersebut harus telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yaitu setelah tidak ada lagi upaya hukum biasa yang masih dapat dipergunakan.

### **3. Tenggang Waktu**

Tidak ada ketentuan tenggang waktu yang harus dipenuhi Jaksa Agung karena jabatannya, bila mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi demi kepentingan hukum. Ketentuan tenggang waktu, hanya ketentuan tentang tenggang waktu untuk mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat kasasi yang bukan demi kepentingan hukum. Dengan demikian, dapat saja Jaksa Agung karena jabatannya menga-

346 Pasal 75 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

347 Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

348 Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

349 Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.



jukan permohonan pemeriksaan kasasi demi hukum lewat waktu 14 (empat belas) hari setelah adanya pemberitahuan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

#### **4. Alasan**

Alasan yang dipergunakan oleh Jaksa Agung untuk mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi adalah demi kepentingan hukum. Oleh karena itu, alasan dan Jaksa Agung untuk mengajukan permohonan kasasi demi kepentingan hukum tidak terikat pada hanya alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 saja.

Dikatakan demi kepentingan hukum, karena putusan yang diajukan permohonan kasasi tersebut, sama sekali tidak akan mempengaruhi sah atau tidak sahnya Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Putusan perkara Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, putusannya telah berkekuatan hukum tetap. Permohonan kasasi demi kepentingan hukum diajukan, karena dalam putusan Pengadilan terdapat kesalahan yang jika tidak diadakan perbaikan, dikhawatirkan akan diikuti oleh Pengadilan lain.

#### **5. Tata Cara**

Tata cara untuk mengajukan permohonan kasasi demi kepentingan hukum, sama dengan tata cara mengajukan permohonan kasasi bukan demi kepentingan hukum.

#### **6. Pemeriksaan**

Pemeriksaan terhadap adanya permohonan kasasi demi kepentingan hukum adalah sama dengan pemeriksaan terhadap adanya permohonan kasasi yang bukan demi kepentingan hukum.

## **7. Putusan**

Putusan kasasi demi kepentingan hukum mengikuti ketentuan tentang putusan kasasi yang bukan demi kepentingan hukum. Hanya saja putusan kasasi tersebut tidak boleh sampai merugikan pihak yang berperkara. <sup>350</sup>

350 Pasal 45 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

## BAB 16

### Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara

**M**enurut Philipus M. Hadjon dkk,<sup>351</sup> salah satu asas Hukum Tata Usaha Negara yang melandasi Hukum Acara Tata Usaha Negara adalah asas praduga *rechtmatic* (*het vermoeden van rechtmaticheid-praesumptio iustea causa*). Artinya setiap tindakan penguasa harus dianggap *rechtmatic* sampai ada pembatalan. Dapat dikatakan setiap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara selalu dianggap sah sampai ada putusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dinyatakan batal atau tidak sah.

Asas tersebut kemudian dikukuhkan dalam penjelasan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyebutkan selama belum diputus Pengadilan, Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, harus dianggap telah menurut hukum. Asas tersebut dapat dipahami, jika sampai tidak ada asas yang dimaksud, maka pasti pelaksanaan tugas dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara akan mendapatkan hambatan. Sebagai akibat adanya asas praduga *rechtmatic*, setiap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, secara langsung dapat dilaksanakan meskipun menurut pendapat orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, pada Keputusan Tata Usaha Negara tersebut terdapat cacat yuridis.

351 Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Admnistrasi Indonesia* ..., *Op.cit*, hlm. 313.

Selama belum ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara dinyatakan batal atau tidak sah, maka Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dianggap sah. Sudah pada tempatnya jika kemudian terdapat Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.

Untuk mencegah dilaksanakannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, padahal Keputusan Tata Usaha Negara tersebut adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dinyatakan batal atau tidak sah oleh Pengadilan, Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

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.

Sayang dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 67 ayat (2), tidak jelas kapan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu diajukan. Dengan adanya kata “dapat” dalam Pasal 67 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan, bahwa “permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputuskan terlebih dahulu dan pokok sengketanya”

Indroharto<sup>352</sup> menafsirkan bahwa permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dapat diajukan, baik:

- a. di dalam atau bersama-sama surat gugat, atau

352 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, ..Op.cit* , hlm. 209.

- b. selama perkara itu diperiksa, baik dengan Acara Pemeriksaan Biasa maupun Acara Pemeriksaan Cepat.

Sifat penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara adalah sementara, yaitu selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara tersebut sedang berjalan sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

**ad. a**

Apabila permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara diajukan di dalam atau bersama-sama dengan surat gugat, maka yang mengabulkan atau yang menolak dikabulkannya permohonan tersebut adalah Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara yang dituangkan dalam bentuk penetapan.

Sudah tentu jika permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut diperiksa dengan Acara Pemeriksaan Biasa, penetapan dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara sesudah dilakukan rapat permusyawaratan. Akan tetapi, jika permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara diperiksa dengan Acara Pemeriksaan Cepat, maka penetapan dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara tanpa dilakukan rapat permusyawaratan.

**ad.b**

Selanjutnya bila permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut diajukan pada waktu atau selama perkara sengketa Tata Usaha Negara sedang diperiksa, maka jika acara pemeriksaan perkara sengketa Tata Usaha Negara yang dipergunakan adalah Acara Pemeriksaan Biasa, maka yang mengabulkan atau yang menolak dikabulkannya permohonan penundaan adalah Majelis Hakim yang memeriksa perkara sengketa Tata Usaha Negara tersebut. Namun bila acara pemeriksaan perkara sengketa Tata Usaha Negara yang dipergunakan adalah Acara Pemeriksaan Cepat, maka yang mengabulkan atau menolak dikabulkannya permohonan penundaan adalah Hakim yang memeriksa perkara sengketa Tata Uaha Negara tersebut.

Mengenai alasan dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, Pasal 67 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan sebagai berikut:

1. Permohonan penundaan hanya dikabulkan apabila terdapat keadaan mendesak yang mengakibatkan kepentingan Penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan.
2. Permohonan penundaan tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

#### **ad. 1**

Mengenai alasan tersebut penjelasan Pasal 67 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan yang dimaksud dengan keadaan sangat mendesak, yaitu jika kerugian akan diderita Penggugat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Dengan demikian penilaian terhadap adanya keadaan yang sangat mendesak tersebut, sebagai alasan untuk mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha adalah bersifat kasu-istis.

#### **ad. 2**

adapun yang dimaksud dengan alasan ini, oleh penjelasan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tidak ada sangkut pautnya dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan. Apa yang dimaksud dengan “kepentingan umum”, tidak disebutkan dalam penjelasan Pasal 67.

Sebagai pedoman dapat dikutip penjelasan Pasal 49 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyebutkan 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.

Apabila yang dimaksud dengan “kepentingan umum” dalam penjelasan Pasal 49 tersebut diikuti sebagai pedoman, maka apa yang dimaksud dengan “kepentingan umum” dalam Pasal 67 ayat (4) huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah kepentingan umum sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Jadi apa yang dimaksud dengan “kepentingan umum” dalam Pasal 67 ayat (4) huruf b tersebut, bukan asal kepentingan umum, tetapi adalah kepentingan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai contoh adalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Berdasarkan ketentuan pada Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2005 jo Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dapat diketahui bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, harus memenuhi beberapa syarat sebagai berikut.

- a. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah itu dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
- b. Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tersebut selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
- c. Objek pembangunan yang dibangun di atas tanah yang telah dilepaskan atau diserahkan hak atas tanahnya tersebut, hanya terbatas objek pembangunan yang telah disebutkan dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Berdasarkan hal demikian yang dimaksud dengan “kepentingan umum” dalam Pasal 67 ayat (4) huruf b, sifatnya juga kasuistis. Indroharto<sup>353</sup> juga mengemukakan bahwa mengenai kapan ada keadaan yang sangat mendesak dan kapan ada kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan yang bersangkutan, harus secara kasuistis ditentukan oleh Ketua Pengadilan atau Hakim yang memeriksa permohonan yang bersangkutan.

353 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang...Ibid.*



## **BAB 17**

### **Eksekusi Putusan Pengadilan**

#### **A. PUTUSAN YANG DAPAT DIEKSEKUSI**

Mengenai putusan yang dapat dieksekusi, Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan, bahwa “hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”.

Sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), yang dimaksud dengan kata “Pengadilan” dalam perumusan Pasal 115 tersebut adalah Pengadilan Tata Usaha Negara dan atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian, yang dapat dieksekusi hanya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap saja, yaitu jika:

1. Penggugat dan Tergugat telah menyatakan menerima terhadap putusan Pengadilan, padahal Penggugat dan Tergugat mempunyai hak untuk mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding;
2. sampai lewatnya tenggang waktu yang telah ditentukan, Penggugat dan Tergugat tidak mengajukan permohonan pemeriksaan di tingkat banding atau kasasi.

Sedangkan mengenai putusan yang telah dijatuhkan oleh Mahkamah Agung dalam pemeriksaan tingkat kasasi, oleh pembuat undang-undang tidak perlu diatur. Alasannya dengan sendiri telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan dapat dilaksanakan seperti terhadap putusan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Setelah memperoleh kekuatan hukum tetap, Pasal 116 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menentukan bahwa salinan putusan Pengadilan dikirim kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya. Pada tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari yang oleh penjelasan Pasal 116 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 disebutkan dihitung sejak saat putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan penjelasan Pasal 116 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 juga disebutkan, meskipun putusan Pengadilan belum memperoleh kekuatan hukum tetap, para pihak yang berperkara dapat memperoleh salinan putusan yang dibubuhi catatan Panitera bahwa putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum tetap.

## **B. CARA EKSEKUSI PUTUSAN**

Diktum putusan Pengadilan yang perlu pelaksanaan lebih lanjut adalah diktum gugatan dikabulkan (Pasal 97 ayat (7) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Diktum yang menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara dan menetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (8), ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dapat diketahui ada 2 (dua) cara

pelaksanaan putusan Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara,<sup>354</sup> yaitu:

1. Pelaksanaan putusan Pengadilan seperti dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu di samping menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara, juga menetapkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud.
2. Pelaksanaan putusan Pengadilan yang terdiri dari:
  - a. pelaksanaan putusan Pengadilan seperti dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, di samping menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara. Juga menetapkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara harus mencabut Keputusan Tata Usaha Negara dan mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru.
  - b. pelaksanaan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

#### **ad. 1**

Untuk pelaksanaan putusan Pengadilan tersebut, berdasarkan Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun

354 Lihat tulisan *Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara dan Problematikanya dalam Praktek* oleh Prof. Dr. Paulus Effendie Lotulung S.H., dalam *Kapita Selekta Hukum, Mengenang Almarhum Prof H. Oemar Seno Adji*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 268-269.

2009 dapat diketahui bahwa dalam tenggang waktu 60 (enam puluh) hari kerja setelah putusan Pengadilan diterima Tergugat, Tergugat harus mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara. Jika Tergugat tidak atau belum mencabut Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Dengan demikian, tidak perlu lagi ada tindakan atau upaya lain dari Pengadilan, misalnya adanya surat peringatan dan sebagainya. Cara pelaksanaan putusan Pengadilan tersebut oleh Paulus Effendi Lotulung<sup>355</sup> disebut eksekusi otomatis.

Perlu diperhatikan bahwa yang menjadi ukuran dimulainya tenggang waktu adalah 60 (enam puluh) hari kerja bukan setelah putusan Pengadilan dikirim oleh Panitera tetapi setelah putusan Pengadilan yang dikirim oleh Panitera diterima oleh Tergugat.

Mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan ini oleh Paulus Effendi Lotulung, <sup>356</sup> dikemukakan adanya masalah, yaitu bagaimana khalayak ramai atau pihak ketiga yang tidak menjadi pihak dalam sengketa Tata Usaha Negara dapat mengetahui, misalnya suatu sertifikat tanah yang telah dijadikan agunan kredit tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

## **ad. 2**

Untuk pelaksanaan putusan Pengadilan ini diatur sebagai berikut. Setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak Tergugat menerima salinan putusan Pengadilan dan Tergugat tetap tidak melaksanakan kewajiban untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, maka Penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang mengadili pada tingkat pertama, agar memerintahkan kepada Tergugat melaksanakan kewajiban untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. <sup>357</sup>

Dengan menggunakan pedoman sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 116 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

355 Effendi Lotulung, *Ibid.*, hlm 269.

356 Effendi Lotulung, *Ibid.*, hlm 270.

357 Pasal 116 ayat (3).

jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dapat dimengerti dan diterima jika tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja tersebut adalah tidak bersifat mengikat.

Menurut Paulus Effendi Lotulung,<sup>358</sup> perintah dari Ketua Pengadilan berupa surat perintah. Menurut R.Wiyono<sup>359</sup> yang dimaksud oleh Effendi Lotulung adalah surat perintah yang dituangkan dalam bentuk penetapan. Jika Ketua Pengadilan telah memerintahkan kepada Tergugat dan Tergugat tetap tidak mau melaksanakan kewajiban untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004). Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, menentukan terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif. Terhadap Tergugat yang tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang berupa kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dikenakan sanksi:

- a. pembayaran sejumlah uang paksa;
- b. sanksi administratif.

#### **Ad.a**

Penjelasan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “pejabat yang bersangkutan dikenakan uang paksa” dalam Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 adalah pembebanan berupa pembayaran sejumlah uang yang ditetapkan oleh Hakim karena jabatannya yang dicantumkan dalam amar putusan pada saat memutuskan mengabulkan gugatan dan Penggugat.

Berdasarkan penjelasan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut, dapat diketahui bahwa agar putusan Pengadilan dapat dieksekusi

358 Effendi Lotulung, *Lo.cit* .

359 R.Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara...Op.cit*, hlm 237.

dengan uang paksa, maka diperlukan beberapa syarat sebagai berikut.

- 1) Pembebanan uang paksa harus dicantumkan dalam amar putusan Pengadilan yang mengabulkan gugatan.

Adanya ketentuan dalam Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dapat diperkirakan bahwa putusan Pengadilan yang memberikan kewajiban kepada Tergugat untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, akan selalu mencantumkan adanya uang paksa, jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan.

Apabila putusan Pengadilan tidak mencantumkan ada uang paksa, sedang Tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan, berupa kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka jalan keluarnya adalah mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri dengan alasan Penggugat telah melakukan perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 KUH Perdata), yaitu telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri.<sup>360</sup> Tegasnya tidak melakukan perbuatan yang menjadi kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

- 2) Uang paksa ditetapkan oleh Hakim karena jabatannya.

Meskipun di dalam gugatan Penggugat tidak mencantumkan adanya uang paksa yang harus dibebankan kepada Tergugat, dalam amar putusannya dapat saja Hakim mencantumkan adanya uang paksa tersebut.

- 3) Uang paksa baru dapat dilaksanakan pembebannya kepada Tergugat yang tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang berupa kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986,

360 M.A. Moegni Djojodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Penerbit Pradnya Pramita, 1979), hlm. 35; Rachmat Setiawan, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melanggar Hukum*, Cetakan I, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1979), hlm. 13.

jika putusan Pengadilan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

**ad. b**

Yang dimaksud dengan sanksi administratif adalah sanksi yang dijatuhkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi tersebut. Sanksi administratif tidak hanya sanksi berupa hukuman disiplin sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 saja, tetapi dapat berupa sanksi yang lain, misalnya alih tugas jabatan yang semula jabatannya adalah Pimpinan, kemudian dialihkan menjadi staf.<sup>361</sup>

Selain dikenakan sanksi berupa pembebanan uang paksa dan/atau sanksi administratif selanjutnya Pasal 116 ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menentukan bahwa Tergugat tersebut diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak dilaksanakannya kewajiban Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

### **C. GANTI RUGI**

Pasal 97 ayat (10) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan, bahwa “kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi”. Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 97 ayat (10) tersebut, dapat diketahui bahwa putusan Pengadilan yang disertai pembebanan ganti rugi tidak hanya terbatas pada putusan Pengadilan yang menyangkut kepegawaian yang berisi kewajiban melaksanakan rehabilitasi saja. Dengan kata lain pembebanan ganti rugi dapat disertakan pada setiap putusan Pengadilan, termasuk putusan Pengadilan yang tidak menyangkut kepegawaian yang berisi kewajiban melaksanakan rehabilitasi.

361 Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, alih tugas jabatan atau mutasi bukan merupakan atau tidak termasuk hukuman disiplin.

Pasal 120 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan, bahwa salinan putusan Pengadilan yang berisi kewajiban membayar ganti rugi dikirimkan kepada Penggugat dan Tergugat dalam waktu 3 (tiga) hari setelah putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 120 ayat (1) tersebut adalah ketentuan khusus dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 116 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, karena jika putusan Pengadilan berisi kewajiban membayar ganti rugi, maka pengiriman salinan putusan Pengadilan tersebut kepada Penggugat dan Tergugat dilakukan dalam waktu 3 (tiga) hari setelah putusan itu memperoleh kekuatan hukum tetap. Namun jika putusan Pengadilan tidak berisi kewajiban membayar ganti rugi, maka pengiriman putusan Pengadilan tersebut kepada Penggugat dari Tergugat dapat dilakukan dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan itu memperoleh kekuatan hukum tetap.

Selanjutnya Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa salinan putusan Pengadilan yang berisi kewajiban membayar ganti rugi, dikirimkan pula oleh Pengadilan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi tersebut dalam waktu 3 (tiga) hari setelah putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 120 ayat (1) dan ayat (2) tersebut, dapat diketahui bahwa salinan putusan Pengadilan yang berisi kewajiban membayar ganti rugi dikirimkan kepada Penggugat, Tergugat, dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi. Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan, bahwa besarnya ganti rugi beserta tata cara pelaksanaan putusan Pengadilan yang disertai pembebanan ganti rugi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang dimaksud pada saat sekarang sudah ada, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha



Negara. Terhadap ketentuan-ketentuan dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991, terlebih dahulu perlu diberikan catatan sebagai berikut. Pada perumusan beberapa Pasal dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 disebutkan “putusan Pengadilan Tata Usaha Negara” (Pasal 1 angka 1 dan 2, Pasal 3 ayat (1), Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 17) yang maksudnya adalah “putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara” dan disebutkan “Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara” (Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 15 ayat (1)) yang maksudnya adalah Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara atau Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara karena menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dimungkinkan adanya putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama yang disertai pembebanan ganti rugi dan atau pemberian rehabilitasi, misalnya putusan mengenai sengketa Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian yang sebelumnya telah diputus banding administratifnya.

Sebenarnya cukup disebut dengan “putusan Pengadilan” atau “Ketua Pengadilan” saja, asal dengan memberikan tambahan pengertian pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 bahwa yang dimaksud dengan “Pengadilan” ialah Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 terdapat ketentuan tentang Badan Tata Usaha Negara yang bertanggung jawab atas pembayaran ganti rugi dan anggaran yang dibebani ganti rugi sebagai berikut.

1. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 menentukan: “Ganti Rugi yang menjadi tanggung jawab Badan Tata Usaha Negara Pusat, dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)” Mengenai tata cara pembayaran ganti rugi in Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 menentukan: “Tata Cara pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan”.

Sebagai pelaksanaan dan ketentuan tersebut, telah dikeluarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KKM/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak ada ketentuan yang menyebutkan apa yang dimaksud dengan “ganti rugi” tetapi dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991, dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban Badan Tata Usaha Negara berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Menurut ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991, besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh Penggugat, paling sedikit Rp250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan memperhatikan keadaan yang nyata.

Jika ganti rugi dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, maka apa yang dimaksud dengan “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara” pada perumusan Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah “Badan Tata Usaha Negara Pusat” pada perumusan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991. Akan tetapi, apa yang dimaksud dengan “Badan Tata Usaha Negara Pusat” sendiri dalam ketentuan tersebut tidak dijelaskan.

Pasal 2 ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 1129/KKM/1991 menentukan: “Dengan melampirkan putusan Pengadilan, Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara setempat atas permohonan yang berhak, mengajukan permohonan penyediaan dana kepada Menteri c.q. Sekretaris Jenderal atau Ketua Lembaga bersangkutan yang dikenakan ganti rugi”

Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 1129/KKMI1991 tersebut baru dapat diketahui bahwa apa yang dimaksud dengan “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara” pada

perumusan Pasal 120 ayat (2) atau “Badan Tata Usaha Pusat” pada perumusan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 adalah Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen.

2. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 menentukan: “Ganti Rugi yang menjadi tanggung jawab Badan Tata Usaha Negara Daerah, dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”. Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Badan Tata Usaha Negara Daerah adalah Badan yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara atas nama Pemerintah Daerah.

Mengenai tata cara pembayaran ganti rugi, Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 menentukan: “Tata Cara pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri”. Sampai sekarang Menteri Dalam Negeri belum mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang pembayaran ganti rugi yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

3. Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 menentukan: “Ganti Rugi yang menjadi tanggung jawab Badan Tata Usaha Negara di luar ketentuan ayat (1) dan ayat (2), menjadi beban keuangan yang dikelola oleh Badan itu sendiri”. Dengan demikian, ganti rugi yang dibebankan pada keuangan yang dikelola oleh Badan Tata Usaha Negara yang bukan Badan Tata Usaha Negara Pusat atau Badan Tata Usaha Negara Daerah, menjadi tanggung jawab Badan tersebut.

Penjelasan Pasal 2 ayat (3) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Badan Tata Usaha Negara, dalam hal ini adalah Badan Tata Usaha Negara yang mengelola keuangan secara tersendiri. Mengenai tata cara pembayaran ganti rugi, Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 menentukan: “Pelaksanaan pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (3) dilakukan oleh masing-masing pimpinan Badan yang bersangkutan”.

Penjelasan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 menyebutkan yang dimaksud dengan “pimpinan” adalah pejabat yang berwenang membenahi keuangan.

Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan bahwa siapa yang dimaksud dengan “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi”, pada perumusan Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah tergantung dari jawaban atas pertanyaan dibebankan kepada anggaran apa kewajiban membayar ganti rugi tersebut:

1. Jika kewajiban membayar ganti rugi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, maka yang dimaksud dengan “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi” pada perumusan Pasal 120 ayat (2) tersebut adalah Departemen atau Lembaga Pemerintah Nondepartemen.
2. Jika kewajiban membayar ganti rugi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka sambil menunggu peraturan lebih lanjut dan Menteri Dalam Negeri, maka yang dimaksud dengan “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi” dalam Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah Badan yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara atas nama Pemerintah Daerah.
3. Jika kewajiban membayar ganti rugi dibebankan pada keuangan yang dikelola oleh Badan Tata Usaha Negara yang bukan Badan Tata Usaha Negara Pusat (Departemen atau Lembaga Pemerintah Nondepartemen) atau bukan Badan Tata Usaha Negara Daerah (Badan yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara atas nama Pemerintah Daerah), maka yang dimaksud dengan “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi” dalam Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah Badan Tata Usaha Negara yang mengelola keuangan secara tersendiri.

Perlu mendapat perhatian bahwa terhadap pihak yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi, jika pada perumusan Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menggunakan kalimat “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara” pada perumusan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 menggunakan kalimat “Badan Tata Usaha Negara” saja.

#### **D. REHABILITASI**

Pasal 97 ayat (11) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan:

Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 97 ayat (11) tersebut, dapat diketahui bahwa putusan Pengadilan yang disertai dengan pemberian rehabilitasi, hanya terbatas pada putusan Pengadilan yang menyangkut kepegawaian saja. Artinya putusan Pengadilan yang dijatuhkan hanya terbatas pada putusan Pengadilan terhadap sengketa kepegawaian saja.<sup>362</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tidak ada ketentuan yang menyebutkan apa yang dimaksud dengan rehabilitasi. Namun dari penjelasan Pasal 121 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan rehabilitasi adalah memulihkan hak Penggugat dalam kemampuan dan kedudukan, harkat dan martabatnya sebagai pegawai negeri seperti semula sebelum ada Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Pasal 121 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa dalam hal gugatan yang berkaitan dengan bidang

362 Lihat Bab 2 tentang Kekuasaan Peradilan Tata Usaha Negara.

kepegawaian dikabulkan, salinan putusan Pengadilan yang berisi kewajiban tentang rehabilitasi, dikirimkan kepada Penggugat dan Tergugat dalam waktu tiga hari setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ketentuan tersebut adalah ketentuan khusus dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 116 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, karena jika dalam putusan Pengadilan disertai pemberian rehabilitasi, maka pengiriman salinan putusan Pengadilan tersebut kepada Penggugat dan Tergugat dilakukan dalam waktu 3 (tiga) hari setelah putusan itu memperoleh kekuatan hukum tetap. Namun bila dalam putusan Pengadilan tidak disertai pemberian rehabilitasi, maka pengiriman putusan Pengadilan kepada Penggugat dan Tergugat dapat dilakukan dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap.

Tenggang waktu seperti dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat dimengerti, sebab putusan Pengadilan yang disertai pemberian rehabilitasi adalah mempunyai arti yang sangat penting bagi Penggugat. Selanjutnya Pasal 121 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa salinan putusan Pengadilan yang berisi kewajiban tentang rehabilitasi dikirimkan pula oleh Pengadilan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan rehabilitasi tersebut dalam waktu 3 (tiga) hari setelah putusan itu memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 121 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dapat diketahui bahwa salinan putusan Pengadilan yang berisi kewajiban tentang rehabilitasi dikirimkan kepada Penggugat, Tergugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan rehabilitasi. Adapun yang menjadi masalah adalah bagaimana jika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan rehabilitasi, tidak mau melaksanakan kewajiban tersebut. Tidak sampai menimbulkan masalah jika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan rehabilitasi sama dengan Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian dinyatakan batal atau tidak sah,

karena eksekusinya mengikuti ketentuan yang terdapat dalam Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan rehabilitasi, berbeda dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian dinyatakan batal atau tidak sah, baru menimbulkan masalah tentang eksekusinya. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, hanya ditujukan kepada Tergugat, yaitu jika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan rehabilitasi adalah sama dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dinyatakan batal atau tidak sah.

Untuk memecahkan adanya masalah tersebut, jalan keluarnya adalah berpedoman pada sifat dan putusan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu *erga omnes*. Adanya sifat *erga omnes* pada putusan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, maka meskipun Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan rehabilitasi bukan atau tidak menjadi Tergugat, putusan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud diberlakukan pula kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan rehabilitasi. Sehingga Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus melaksanakan kewajibannya untuk memberikan rehabilitasi kepada Penggugat.

Bagaimana jika kemudian ternyata beban kewajiban melaksanakan rehabilitasi, tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna dipenuhi oleh Tergugat? Jika sampai terjadi keadaan demikian, Pasal 117 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan sebagai berikut.

- (1) Sepanjang mengenai kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (11) apabila Tergugat tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya keadaan yang terjadi sete-

lah putusan Pengadilan dijatuhkan dan atau memperoleh kekuatan hukum tetap, ia wajib memberitahukan hal itu kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) dan Penggugat.

- (2) Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah menerima pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Penggugat dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang telah mengirimkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, agar Tergugat dibebani kewajiban membayar sejumlah uang atau kompensasi lain yang diinginkannya.
- (3) Ketua Pengadilan setelah menerima permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), memerintahkan memanggil kedua pihak untuk mengusahakan tercapainya persetujuan jumlah uang atau kompensasi lain yang harus dibebankan kepada Tergugat.
- (4) Apabila setelah diusahakan untuk mencapai persetujuan, tetapi tidak dapat diperoleh kata sepakat mengenai jumlah uang atau kompensasi lain tersebut, Ketua Pengadilan dengan penetapan yang disertai pertimbangan yang cukup menentukan jumlah uang atau kompensasi lain yang dimaksud.<sup>363</sup>
- (5) Penetapan Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) dapat diajukan, baik oleh Penggugat maupun oleh Tergugat kepada Mahkamah Agung untuk ditetapkan kembali.<sup>364</sup>
- (6) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), wajib ditaati kedua belah pihak. 365

363 Hubungkan dengan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991.

364 Hubungkan dengan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991.

365 Hubungkan dengan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991.



Terhadap ketentuan yang terdapat dalam Pasal 117 tersebut, dapat diberikan catatan. Jika Tergugat tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan Pengadilan yang disertai rehabilitasi, Pasal 117 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan: “.. agar Tergugat dibebani kewajiban membayar sejumlah uang atau kompensasi lain yang diinginkannya, tetapi Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 menentukan: “.. agar Tergugat dibebani kewajiban untuk membayar kompensasi”.

Antara ketentuan yang terdapat dalam Pasal 117 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dengan yang terdapat dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 terdapat perbedaan. Apabila ketentuan yang terdapat dalam Pasal 117 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 masih memberikan pilihan kepada Tergugat, yaitu membayar sejumlah uang atau memberikan kompensasi lain sesuai yang diinginkan, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tidak memberikan pilihan kepada Tergugat, yaitu hanya membayar kompensasi saja.

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tidak ada ketentuan yang menyebutkan apa yang dimaksud dengan kompensasi. Namun dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan kompensasi, adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atas beban Badan Tata Usaha Negara oleh karena putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian tidak dapat atau sempurna dilaksanakan oleh Badan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian, ternyata yang diatur lebih lanjut jika Tergugat tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan Pengadilan yang disertai pemberian rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 117 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 hanya kompensasi yang berupa pembayaran sejumlah uang dan tidak sampai diatur lebih lanjut kompensasi yang berupa kompensasi lain yang diinginkan Tergugat. Oleh Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 ditentukan bahwa besarnya kompensasi

paling sedikit Rp100.000,- (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp2.000.000,- (dua juta rupiah).

#### **E. PENGAWASAN EKSEKUSI PUTUSAN**

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 119 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat diketahui bahwa yang diberikan kewajiban untuk mengawasi eksekusi putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah Ketua Pengadilan. Yang dimaksud dengan Ketua Pengadilan, sudah tentu adalah Ketua Pengadilan yang mengadili sengketa Tata Usaha Negara pada Tingkat Pertama. Oleh karenanya dapat dimengerti, jika kepada Ketua Pengadilan diberikan beberapa wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (4), ayat (5), ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Pasal 117 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

# Daftar Pustaka

## Buku:

- Ali, Chaidir. 1978. *Jurisprudensi Indonesia tentang Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa*. Penerbit Bina Cipta.
- Andreae, Fockema. 1983. *Kamus Istilah Hukum*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit Binacipta.
- Apeldoorn, L.J. Van. 1986. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita. Cetakan XXIII.
- Asshiddiqie, Jimmly. 2005. *Konsolidasi Naskah UUD 1945*, Cetakan ke-I, Jakarta: Penerbit Yarsip Watanpone.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit Konstjtusi Press.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Cetakan ke-I. Yogyakarta: Penerbit Fakultas Hukum Ull Press.
- Atmosudirjo, Prajudi. 1981. *Hukum Administrasi Negara. Jakarta*: Penerbit Ghalia Indonesia. Cetakan ke-IV.
- Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi Universitas Indonesia. Jakarta.
- Basah, Sjachran. 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit Alumni.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (I-IAPLA)*. Cetakan ke-II. Jakarta: Penerbit Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Perlindungan Hukum terhadap Tindak Administrasi Negara*. Cetakan ke-II. Bandung: Penerbit Alumni.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Menelaah Liku-Liku Rancangan Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan ke-JI. Bandung: Penerbit Alumni.
- Bedner, Adriaan W. 2010. *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Edisi Pertama. Jakarta: Huma-Van Vollen Institute.
- Belinfante, A.D. 1983. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit Binacipta. Cetakan ke-I.
- Bidara, O. Martin P. Bidara. 1987. *Hukum Acara Perdata*. Cetakan ke-IX: Penerbit PT. Pradnya Paramita.

- Djarmika, Sastra Marsono. 1995. *Hukum Kepegawalan di Indonesia*. Cetakan ke-IX. Jakarta: Penerbit Jambatan.
- Djojodirdjo, M.A Moegni. 1979. *Perbuatan Melawan Hukum*. Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita.
- Ekatjajana, Widodo-Totok Sudaryanto. 2001. *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti.
- Elrick, Machrup (Editor), 1995. *Kapita Selekta Hukum Mengenang Almarhum Prof H. Oemar Seno Adji*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Fachruddin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit Alumni.
- Hadjon, Philippus M. 1995. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cetakan ke-IV. Penerbit Gadjah Mada University Press.
- \_\_\_\_\_ 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Cetakan ke-I. Surabaya: Penerbit PT. Bina Ilmu.
- Hamidi, Jazim. 1998. *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPPL) di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_ dan Winahyu Erwiningsih. 2000. *Yurisprudensi tentang Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*. Penerbit PT. Tatanusa. Cetakan ke-I. Jakarta.
- Harahap, Yahya. 1997. *Hukum Acara Perdata Peradilan Indonesia*. Medan: Penerbit CV.. Zahir Trading Co.
- Harahap, Zairim. 2002. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan ke-III. Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindo Persada.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan ke-IV. Buku I dan Buku II. Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_ 1995. *Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*. Penerbit Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara. Jakarta.
- Kaligis, O.C. 1999. *Praktek-Praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Bagian Pertama, Kedua, dan Ketiga. Bandung: Penerbit Alumni.
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen. 1990. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara I*. Cetakan ke-IV. Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_ 1984. *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*. Cetakan ke-II. Bandung: Penerbit Alumni.
- Kusnardi, Moh., Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan ke-V. Jakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Tata

- Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti.
- \_\_\_\_\_ dan Bintan R. Saragih. 1978. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Penerbit PT. Gramedia.
- Logemann, J.H.A. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Jakarta: Penerbit Ichtiar Baru van Hoeve.
- Lotulung, Paulus Effendi. 1994. *Himpunan Makalah Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_ 1986. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintahan*. Jakarta: Penerbit Buana Ilmu Populer.
- Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Cetakan ke-I. Yogyakarta: Penerbit FH. Ull Press.
- \_\_\_\_\_ 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit Ind. Hill. Co.
- \_\_\_\_\_ 1996. *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*. Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama.
- \_\_\_\_\_ dan Kuntara Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit PT. Alumni. Edisi Kedua.
- \_\_\_\_\_ 1987. *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Indonesia*. Bandung: Penerbit CV. Armico.
- Marbun, S.F. 1993. *Peranan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Cetakan ke-I. Yogyakarta: Penerbit Liberty. Edisi Pertama.
- \_\_\_\_\_ 1988. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan ke-I. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- \_\_\_\_\_ dkk. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Cetakan ke-I. Yogyakarta: Penerbit Ull Press.
- Marzuki, Laica. 2005. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*. Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press.
- Mertokusumo, Sudikno. 1988. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Edisi Ketiga, Cetakan ke-I. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Muchsan. 1982. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Muijadi, Lilik. 1998. *Hukum Acara Perdata Menurut Teori dan Praktek Peradilan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Jarnbatan.
- Mulyosudarno, Suwoto, 1997. *Peralihan Kekuasaan*. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Muslimin, Amrah. 1985. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Cetakan ke-III. Bandung: Penerbit Alumni.

- Mustafa, Bachsan. 2001. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_. 1982. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Mustamin Daeng Matutu dkk. 2004. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Ull Press.
- Nasir, M. 2003. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Penerbit Jambatan.
- Nugraha, Susanti Adi. 2002. *Refleksi Praktek Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Mahkamah Agung.
- Pide, Andi Mustari. 1999. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Penerbit Data Media Pratama.
- Prins, WE-Kosim Adisapoetra. 1953. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Penerbit J.B. Wolters.
- Prijodarmito, Soegeng. 1993. *Sengketa Kepegawaian*. Cetakan ke-II. Jakarta: Penerbit PT. Pradnya Paramita.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Disiplin-Kiat Menuju Sukses*. Cetakan ke-IV. Jakarta: Penerbit PT. Pradnya Paramita.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1961. *Hukum Acara Perdata di Indonesia*. Bandung: Penerbit Sumur.
- \_\_\_\_\_. 1976. *Perbuatan Melanggar Hukum*. Cetakan ke-VI. Bandung: Penerbit Sumur Bandung-van Hoeve.
- Projohamidjojo, Martiman. 1996. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan ke-II. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Purbopranoto, Kuntjoro. 1985. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Penerbit Alumni. Cetakan ke-W
- \_\_\_\_\_. 1985. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: Penerbit PT. Eresco.
- Ridwan, H.R. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Cetakan ke-I. Yogyakarta: Penerbit Ull Press.
- Rambe, Ropaum. 2003. *Hukum Acara Perdata Lengkap*. Cetakan ke-II. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Salam, Moch. Faisal. 2001. *Hukum Tata Usaha Peradilan Militer*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit Pustaka.
- Sangadji, Z.A. 2003. *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti.

- Setiadi, Wicipto. 1979. *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*. Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindo Persada.
- Setiawan, Rachmat. 1979. *Tinjauan Elementer Perbuatan Melanggar Hukum*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit Binacipta.
- Siahaan, Lintong O. 2005. *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*. Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit Perum Percetakan Negara RI.
- Sipayung, P.J.J. 1989. *Pejabat sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku Kesatu dan Buku Kedua. Jakarta: Penerbit CV. Sri Rahayu.
- Syahrani, Riduan. 1988. *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum*. Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit Pustaka Kartini.
- Syuhadhak, Mokhammad. 1996. *Administrasi Kepegawaian Negara*. Cetakan ke-II. Jakarta: Penerbit PT. Gunung Agung.
- Soedirjo. 1986. *Peninjauan Kembali dalam Perkara Perdata*. Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit Akademika Pressindo. Edisi Pertama.
- Soemitro, Rochmat. 1991. *Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*. Cetakan ke-V. Bandung: Penerbit Eresco.
- Soeparmono. 2000. *Hukum Acara Perdata dan Yurisprudensi*. Cetakan ke-I. Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Stefanus, Kotan Y. 1995. *Mengenai Peradilan Kepegawaian di Indonesia*. Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindo Persada.
- Subekti. 1982. *Hukum Acara Perdata*. Cetakan ke-II. Bandung: Penerbit Binacipta.
- \_\_\_\_\_ 1977. *Aneka Perjanjian*. Bandung: Penerbit Alumni. Cetakan ke-II.
- \_\_\_\_\_ dan Tjitrosoedibio. 2000. *Kamus Hukum*. Cetakan ke-II. Cetakan ke-XIII. Jakarta: Penerbit PT. Pradnya Paramita.
- Sundari, E. 2002. *Pengajuan Gugatan Secara Class Action*. Cetakan ke-I. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya. Edisi Pertama.
- Suny, Ismail. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Cetakan ke-IV. Jakarta: Penerbit Aksara Bina. Jakarta. Cetakan ke-IV.
- Suprpto, Maria Farida Indrati. 1986. *Ilmu Perundang-undangan*. Cetakan ke-III. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Tjakra Negara R. Soegijatno. 2000. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Cetakan ke-II. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Tjandra, W Riawan. 2002. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan ke-I. Revisi II Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya. Edisi Pertama.

- Tumpa, Harifin A. 1992. *Uang Paksa (Dwangsom)* . Jilid I dan Jilid II. Jakarta: Penerbit Mahkamah Agung.
- Usfuman, Johannes. 2002. *Perbuatan Pemerintah yang Dapat Digugat* . Cetakan ke-I. Jakarta: Penerbit Jambatan.
- Utrecht, E. 1957. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Cetakan ke-VI. Jakarta: Penerbit Balai Buku Ichtiar.
- \_\_\_\_\_ dan Moh. Saleh Djindang. 1990. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* . Cetakan ke-IX. Jakarta: Penerbit Ichtiar Baru.
- Wijoyo, Suparto. 1997. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi* . Cetakan ke-I. Surabaya: Penerbit Airlangga University Press.
- Wiyono, R. 2013. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Ketiga, Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika.

**Peraturan Perundang-Undangan:**

- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Petherintah Nomor 96 Tahun 2000 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.



# Lampiran-Lampiran

## **A. SURAT EDARAN NOMOR 2 TAHUN 1991 TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN BEBERAPA KETENTUAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986 TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Jakarta, 9 Juli 1991

### **MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA**

Nomor: Ma/Kumdil/213/VII/K/1991

Kepada Yth,

1. Sdr. Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
2. Sdr. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di Seluruh Indonesia

### **SURAT EDARAN**

#### **NOMOR: 2 TAHUN 1991 TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN BEBERAPA KETENTUAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986 TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Agar terdapat kesamaan penafsiran oleh para Hakim terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, khususnya mengenai Hukum Acara, maka dipandang perlu untuk memberikan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) mengenai beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara kepada para Hakim Tinggi dan para Hakim dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai berikut.

#### **I. PENELITIAN ADMINISTRATIF OLEH STAF KEPANITERAAN**

1. Petugas yang berwenang untuk melakukan penelitian administratif adalah Panitera, Wakil Panitera, dan Panitera Muda Perkara, sesuai dengan pembagian tugas yang diberikan.
2. Pada setiap surat gugatan yang masuk haruslah segera dibubuhi stempel dan tanggal pada sudut kin atas halaman yang menunjukkan mengenai:

- a. Diterimanya surat gugatan yang bersangkutan;
  - b. Setelah segala persyaratan dipenuhi dilakukan pendaftaran nomor perkaranya setelah membayar panjar biaya perkara;
  - c. Perbaikan formal surat gugatan (jika memang ada).
3. Surat gugatan tidak perlu dibubuhi materai stempel, karena hal tersebut tidak disyaratkan oleh undang-undang.
  4. Nomor register perkara di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara harus dipisahkan antara pemeriksaan tingkat banding dan perkara yang diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai instansi tingkat pertama (Pasal 48 jo Pasal 51 ayat (3)).
  5. Di dalam kepala surat, alamat kantor Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan tinggi Tata Usaha Negara harus ditulis secara lengkap termasuk kode posnya, walaupun mungkin kotanya berbeda.

Misalnya: Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya

Jalan .....No.....

Di-

Sidoarjo, Kode Pos.....

Tentang hal ini harus disesuaikan dengan penyebutan yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960, Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1990.

6. a. Identitas Penggugat harus dicantumkan secara lengkap dalam surat gugatan seperti yang ditentukan dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.  
 Dalam identitas tersebut harus dicantumkan dengan jelas alamat yang dituju secara lengkap agar memudahkan pengiriman turunan surat gugatan dan panggilan-panggilan kepada pihak yang bersangkutan.
- b. Untuk memudahkan penanganan kasus-kasus dan demi keseragaman model surat gugatan maka dalam surat gugatan harus disebutkan terlebih dahulu nama dan pihak Penggugat Pribadi (*in-person*) dan baru disebutkan nama kuasa yang mendampingiya sehingga dalam register perkara akan tampak jelas siapa pihak-pihak yang berperkara senyatanya.
- c. Penelitian administratif supaya dilakukan secara formal tentang bentuk dan isi gugatan sesuai Pasal 56 dan tidak menyangkut segi materiil gugatan. Namun dalam tahap ini panitera harus memberikan petunjuk-petunjuk seperlunya dan dapat meminta kepada pihak Penggugat untuk memperbaiki yang dipandang perlu. Sekalipun demikian, panitera tidak berhak menolak pendaftaran

- perkara tersebut dengan dalih apa pun juga yang berkaitan dengan materi gugatan.
7. a. Pendaftaran perkara di tingkat pertama dan banding dimasukkan dalam register setelah yang bersangkutan membayar uang muka atau panjar biaya perkara, yang ditaksir oleh Panitera sesuai Pasal 59 sekurang-kurangnya sebesar Rp50.000,- (lima puluh ribu rupiah).
  - b. Dalam perkara yang diajukan melalui pos, Panitera harus memberitahu tentang pembayaran uang muka kepada Penggugat dengan diberi waktu paling lama 6 (enam) bulan bagi Penggugat itu untuk memenuhinya dan kemudian diterima di Kepaniteraan Pengadilan, terhitung sejak tanggal dikirimnya surat pemberitahuan tersebut. Setelah lewat tenggang waktu 6 (enam) bulan tersebut dan uang muka biaya perkara belum diterima di Kepaniteraan, maka perkara Penggugat tidak akan didaftar.
  - c. Walaupun gugatan yang dikirim melalui pos selama masih belum dipenuhi pembayaran uang muka biaya perkara dianggap sebagai surat biasa, akan tetapi kalau sudah jelas merupakan suatu surat gugatan, maka haruslah tetap disimpan di Panitera Muda Bidang Perkara dan harus dicatat dalam Buku Pembantu Register dengan mendasarkan pada tanggal diterimanya gugatan tersebut, agar dengan demi dan ketentuan tenggang waktu dalam Pasal 55 tidak terlampaui.
8. Dalam hal Penggugat bertempat tinggal jauh dan Pengadilan Tata Usaha Negara di mana ia mendaftarkan gugatannya, maka tentang pembayaran uang muka biaya perkara dapat ditempuh dengan cara:
    - a. Panjar biaya perkara dapat dibayarkan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara mana gugatan diajukan yang terdekat dengan tempat tinggalnya. Ongkos kirim ditanggung Penggugat di luar panjar biaya perkara.
    - b. Panjar biaya perkara dikirimkan langsung kepada Pengadilan Tata Usaha Negara di mana ia mendaftarkan gugatannya.
  9. a. Dalam hal suatu pihak didampingi oleh kuasa, maka bentuk Surat Kuasa harus memenuhi persyaratan formal dan Surat Kuasa Khusus dengan materai secukupnya dan Surat Kuasa Khusus yang diberi cap jempol haruslah dikuatkan ( *waarmerking* ) oleh pejabat yang berwenang.
  - b. Surat Kuasa Khusus bagi Pengacara/Advokat tidak perlu dilegalisir.

- c. Dalam pemberian kuasa dibolehkan adanya substitusi tapi dimungkinkan pula adanya kuasa insidental.
  - d. Surat Kuasa tidak perlu didaftar di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara.
10. Untuk memudahkan pemeriksaan perkara selanjutnya maka setelah suatu perkara didaftarkan dalam register dan memperoleh nomor perkara, oleh staf Kepaniteraan dibuatkan resume gugatan lebih dahulu sebelum diajukan kepada Ketua Pengadilan, dengan bentuk formal yang isi pada pokoknya adalah sebagai berikut.
- a. Siapa subjek gugatan dan apakah Penggugat maju sendiri atau diwakili kuasa?
  - b. Apa yang menjadi objek gugatan dan apakah objek gugatan termasuk dalam pengertian Keputusan Tata usaha negara yang memenuhi unsur Pasal 1 butir 3?
  - c. Apakah yang menandai 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 hanya pembatalan Keputusan Tata usaha Negara saja, ataukah ditambah pula dengan tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi?

Untuk penelitian syarat-syarat formal gugatan, panitera atau staf Kepaniteraan dapat memberikan catatan atas gugatan tersebut.

## **II. PROSEDUR DISMISSAL**

1. a. Ketua Pengadilan berwenang memanggil dan mendengar keterangan para pihak sebelum menentukan Penetapan Dismissal apabila dipandang perlu.
- b. Tenggang waktu yang ditentukan menurut Pasal 55 sejak tanggal diterimanya Keputusan Tata Usaha Negara oleh penggugat atau sejak diumumkannya keputusan tersebut, dengan ketentuan bahwa tenggang waktu itu ditunda (schors) selama proses peradilan masih berjalan menurut Pasal 62 jo Pasal 63.
- c. Dalam pada itu diminta agar Ketua Pengadilan tidak terlalu mudah menggunakan Pasal 62 tersebut, kecuali mengenai Pasal 62 ayat (1) butir a dan c.
2. Pemeriksaan dismissal dilakukan oleh Ketua dan Ketua dapat juga menunjuk seorang Hakim sebagai Raporteur (Raportir).
3. Penetapan Dismissal ditandatangani oleh Ketua dan Panitera Kepala atau Wakil Panitera (Wakil Ketua dapat pula menandatangani Peneta-

pan Dismissal dalam hal ketua berhalangan). Pemeriksaan dismissal dilakukan secara singkat dalam rapat permusyawaratan. Pemeriksaan gugatan perlawanan terhadap Penetapan Dismissal juga dilakukan dengan acara singkat (Pasal 62 ayat (4)).

4. Dalam hal adanya petitum gugatan yang nyata-nyata tidak dapat dikabulkan, maka dimungkinkan ditetapkan dismissal terhadap bagian petitum gugatan tersebut. Ketentuan tentang perlawanan terhadap Ketetapan Dismissal berlaku dalam hal ini.

### **III. PEMERIKSAAN PERSIAPAN (PASAL 63)**

1. Tujuan pemeriksaan persiapan adalah untuk mematangkan perkara. Segala sesuatu yang akan dilakukan dan jalan pemeriksaan persiapan tersebut diserahkan kepada kearifan dan kebijaksanaan Ketua Majelis. Oleh karena itu, dalam pemeriksaan persiapan memanggil Penggugat untuk menyempurnakan gugatannya dan/atau Tergugat untuk dimintai keterangan atau penjelasan tentang keputusan yang digugat, tidak selalu harus didengar secara terpisah (Pasal 63 ayat 2a dan b).
2.
  - a. Pemeriksaan persiapan dilakukan di ruangan musyawarah dalam sidang tertutup untuk umum, tidak harus di ruangan sidang, bahkan dapat pula dilakukan di dalam kamar kerja Hakim tanpa memakai toga.
  - b. Pemeriksaan persiapan dapat pula dilakukan oleh Hakim Anggota yang ditunjuk oleh Kuasa Majelis sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Ketua Majelis.
  - c. Maksud Pasal 63 ayat (2) b tidak terbatas hanya kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat, tetapi boleh juga terhadap siapa saja yang bersangkutan dengan data-data yang diperlukan untuk mematangkan perkara itu.
3.
  - a. Dalam tahap pemeriksaan maupun selama pemeriksaan di muka persidangan yang terbuka untuk umum dapat dilakukan pemeriksaan setempat.
  - b. Dalam melakukan pemeriksaan setempat tidak perlu dilaksanakan oleh Majelis lengkap, cukup oleh salah seorang Hakim Anggota yang khusus ditugaskan untuk melakukan pemeriksaan setempat. Penugasan tersebut dituangkan dalam bentuk Penetapan.
  - c. Apabila dipandang perlu untuk menentukan dikabulkan atau tidaknya permohonan penundaan itu, oleh Majelis yang bersangkutan dapat pula mengadakan pemeriksaan setempat.

4. Majelis Hakim yang menangani satu perkara berwenang penuh untuk memberikan putusannya terhadap perkara tersebut, termasuk pemberian putusan menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet onvankehjk verklaard* ) untuk seluruhnya atau sebagian gugatan, meskipun perkara itu telah lobs dan dismissal proses.

#### **IV. UPAYA ADMINISTRATIF (PASAL 48 BESERTA PENJELASANNYA)**

Sehubungan dengan kerancuan penggunaan istilah “keberatan” dalam beberapa peraturan dasar dan instansi atau lembaga yang bersangkutan perlu dijelaskan sebagai berikut.

1. Yang dimaksud upaya administratif adalah:
  - a. Pengajuan surat keberatan ( *bezwaarschrift* ) yang ditujukan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan (penetapan atau *beschikking* ) semula.
  - b. Pengajuan surat banding administratif ( *administratiefberoep* ) yang ditujukan kepada atasan pejabat atau instansi lain dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang Keputusan Tata Usaha negara yang disengketakan.
2. a. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.
- b. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat yang berwenang.

#### **V. TENGGANG WAKTU (PASAL 55)**

1. Perhitungan tenggang waktu sebagaimana dimaksud Pasal 55 terhenti atau ditunda ( *geschorst*) pada waktu gugatan didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha negara yang berwenang.
2. Sehubungan dengan Pasal 62 ayat (6) dan Pasal 63 ayat (4) maka gugatan hanya dapat diajukan dalam sisa tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada butir 1.

3. Bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara tetapi merasa kepentingannya dirugikan maka tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 dihitung secara kasuistis sejak saat ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya keputusan tersebut.

## **VI. PENUNDAAN PELAKSANAAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG DIGUGAT (PASAL 67)**

1. Setiap tindakan prosedural persidangan dituangkan dalam bentuk “Penetapan” kecuali putusan akhir yang harus berkepal “Putusan”
2. Penundaan yang dimaksud dalam Pasal 67 ayat (4) sub a dan b dapat dikabulkan dalam 3 (tiga) tahapan prosedural, yaitu:
  - a. Selama permohonan penundaan tersebut masih di tangan Ketua Penetapan Penundaan dilakukan oleh Ketua dan ditandatangani oleh Ketua dan Panitera atau Wakil Panitera.
  - b. Setelah berkas perkara diserahkan kepada Majelis, maka Majelis pun dapat mengeluarkan Penetapan penundaan tersebut baik selama proses berjalan, setelah mendengar kedua belah pihak, maupun pada putusan akhir, ditandatangani oleh Ketua Majelis dan Panitera kecuali path putusan akhir, harus ditandatangani oleh Majelis lengkap.
  - c. Pencabutan Penetapan penundaan yang dimaksud, dapat dilakukan:
    - Selama perkara masih di tangan Ketua, dilakukan oleh Ketua sendiri, kecuali putusan akhir yang harus ditandatangani oleh Ketua Majelis dan Panitera Pengganti.
    - Apabila perkara sudah di tangan Majelis, pencabutannya dapat dilakukan oleh Majelis yang bersangkutan.
  - d. Baik pengabulan penundaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat maupun pencabutannya dilakukan dengan menuangkannya dalam bentuk Penetapan kecuali yang dituangkan dalam putusan akhir.
  - e. Di dalam formulir Penetapan pengabulan Penundaan yang dilakukan oleh Ketua tersebut ditambahkan anak kalimat: “kecuali ada Penetapan lain di kemudian hari”.
3. Cara penyampaian Penetapan Penundaan tersebut, mengingat sifatnya yang sangat mendesak itu dapat dilakukan dengan cara pengiriman telegram atau telex ataupun dengan kurir agar secepatnya sampai kepada yang bersangkutan. Hal ini adalah perkecualian dan maksud

Pasal 116. Dalam hal pengiriman dengan telegram atau telex, cukup extract. Penetapannya saja yang kemudian harus disusul dengan pengiriman Penetapan selengkapnya via pos.

4. Apabila ada penetapan penundaan yang tidak dipatuhi oleh tergugat, maka ketentuan Pasal 116 ayat (1), (5), dan (6) dapat dijadikan pedoman dan dengan menyampaikan tembusannya kepada: Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI (Surat Menpan Nomor B.471/1/1991 tanggal 29 Mei 1991 tentang Pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara).

## **VII. PEMBAKUAN AMAR PUTUSAN**

Sehubungan dengan maksud ketentuan Pasal 53 tentang petitum gugatan dan Pasal 97 ayat (7) tentang Putusan Pengadilan, maka untuk keseragaman bunyi amar putusan adalah sebagai berikut:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat;
2. Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan yang dikeluarkan oleh (nama instansi atau nama Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, tanggal ... Nomor ... Perihal.... atau menyatakan tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan yang dikeluarkan oleh (nama instansi atau nama Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, tanggal....Nomor ... Perihal .....

## **VIII. PERDAMAIAN**

Kemungkinan adanya perdamaian antara pihak-pihak hanya terjadi di luar persidangan. Sebagai konsekuensi perdamaian tersebut, Penggugat mencabut gugatannya secara resmi dalam sidang terbuka untuk umum dengan menyebutkan alasan pencabutannya. Apabila pencabutan gugatan dimaksud dikabulkan, maka Hakim atau Ketua Majelis memerintahkan agar Panitera mencoret gugatan tersebut dan register perkara. Perintah pencoretan tersebut, diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum.



Demikian Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) mengenai beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha negara untuk diperhatikan dan dilaksanakan.

Ketua Mahkamah Agung - RI

u.b.

Ketua Muda Mahkamah Agung - RI

Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

ttd.

Indroharto, S.H.

Tembusan: disampaikan kepada Yth,

1. Bapak ketua Mahkamah Agung RI
2. Bapak Menteri Kehakiman RI
3. Bapak Wakil Ketua Mahkamah Agung RI (1 dan 3 sebagai laporan)
4. Saudara-saudara Para Ketua Muda Mahkamah Agung RI
5. Saudara-saudara Pana Hakim Agung
6. Saudara Panitera atau Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI
7. Peringgal

**B. SURAT KETUA MUDA MAHKAMAH AGUNG RI URUSAN LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA TANGGAL 24 MARET 1992 NOMOR 051/TD.TUN/HI/1992, PERIHAL: JUKLAK YANG DIRUMUSKAN DALAM PENINGKATAN KETERAMPILAN HAKIM PERADILAN TUN II TAHUN 1991**

Jakarta, 24 Maret 1992

**MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA**

Nomor : 051/Td.TUN/1111992

Lampiran : 1 (satu) lembar

Perihal : Juklak yang dirumuskan dalam Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan TUN II Tahun 1991.

Kepada Yth,

1. Para Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan
2. Para Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di Seluruh Indonesia

Bersama ini disampaikan dengan hormat kepada Saudara akan petunjuk pelaksanaan sebagaimana telah dicetuskan dalam Pelaksanaan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan TUN Angkatan II dan tanggal 5 s.d. tanggal 10 Agustus 1991 di Jakarta yang kemudian dirumuskan kembali oleh Litbang TUN Mahkamah Agung RI dalam rapatnya tertanggal 25 Januari 1992, sebagai berikut:

**I. PENELITIAN ADMINISTRASI STAF KEPANITERAAN**

1. Dalam hal terjadi suatu gugatan diajukan kepada P.TUN atau PT.TUN lain yang lebih dekat letaknya dengan tempat kediaman Penggugat daripada P.TUN atau PT.TUN yang memiliki kompetensi relatif (berdasarkan Pasal 54 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986), maka P.TUN atau PT.TUN di mana gugatan itu diajukan yang menjadi perantara, berkewajiban membubuhkan cap tanggal penerimaan gugatan tersebut.

Selanjutnya berkas perkara gugatan tersebut segera dikirim kepada P.TUN atau PT TUN yang berwenang mengadili tersebut, dan segala surat-menyurat dilakukan langsung antara P.TUN atau PT.TUN yang berwenang mengadili tersebut dengan pihak Penggugat atau Tergugat yang bersangkutan. Surat gugatan tersebut termasuk surat-surat

lainnya yang berkaitan dengan perkara harus dikirimkan melalui pos tercatat.

2. a. Satu surat kuasa dapat digunakan untuk beberapa orang pemberi kuasa, asal saja materi atau objek gugatannya sama.
  - b. Panitera P.TUN atau PTTUN meneliti mengenai segi formal surat kuasa.
  - c. Perlu diusulkan kepada Litbang TUN Mahkamah Agung RI untuk membuat model Surat Kuasa Khusus yang seragam. Setelah Litbang TUN Mahkamah Agung RI mengeluarkan model Surat Kuasa TUN, tidak dibenarkan menggunakan blangko Surat Kuasa Pengadilan Umum.
  - d. Apabila di dalam 1 (satu) surat gugatan disebutkan beberapa kuasa sebagai yang mengajukan atau membuat surat gugatan, maka semua kuasa yang disebut dalam surat gugatan tersebut harus turut serta menandatangani surat gugatan itu.
  - e. Pemegang Surat Kuasa harus seorang Advokat atau seorang yang mendapat izin praktik.
3. Untuk menghindarkan perbedaan pendapat, pada awal kehadiran Peraturan sekarang ini, agar biaya Kepaniteraan Pasal 111 a dijabarkan secara terperinci dan dituangkan dalam surat Edaran Mahkamah Agung RI.
  4. Dalam penelitian administrasi diusulkan agar diadakan check list oleh Litbang TUN Mahkamah Agung RI.
  5. Perbaikan atau perubahan surat gugatan hendaknya dibatasi sampai 2 (dua) kali dengan memperhatikan ketentuan Pasal 55.

## **II. INTERVENSI (PASAL 83)**

1. Dalam hal intervensi dan pihak ketiga ditolak oleh Pengadilan dan pihak intervensi mengajukan permohonan banding atau kasasi, sedangkan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung berpendapat bahwa intervensi tersebut dikabulkan, maka dapat ditempuh 2 (dua) cara:
  - a. Pengadilan Tinggi mengambil putusan sela sebelum memutus pokok perkara dengan memerintahkan kepada Pengadilan yang bersangkutan untuk melakukan pemeriksaan hal yang relevan dengan perkara ( *intervensi* ) tersebut.Setelah hasil pemeriksaan tersebut diterima Pengadilan Tinggi baru diambil putusan akhir mengenai perkara oleh Pengadilan Tinggi.

- b. Pengadilan Tinggi dapat melakukan pemeriksaan sendiri dan mengambil putusan akhir pokok perkara.
2. Diminta agar saudara-saudara dapat menerapkan Juklak tersebut di atas kepada semua Hakim dan Panitera PT. TUN dan PTUN untuk digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas yustisial sehari-hari.

Atas perhatian Saudara diucapkan terima kasih.

Ketua Muda Mahkamah Agung RI  
Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

ttd.

Olden Bidara, S.H.

Tembusan disampaikan dengan hormat kepada:

1. Bapak Ketua Mahkamah Agung- RI (sebagai laporan)
2. Bapak Menteri Kehakiman-RI
3. Bapak Wakil Ketua Mahkamah Agung-RI (sebagai laporan)
4. Saudara para Ketua Muda Mahkamah Agung-RI
5. Saudara Ketua, Wakil Ketua, dan para Hakim Agung anggota Litbang TUN
6. Saudara para Hawasda Mahkamah Agung-RI
7. Arsip

**C. SURAT KETUA MAHKAMAH AGUNG RI URUSAN LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA TANGGAL 24 MARET 1992 NOMOR 052/TD.TUNIII/1992, PERIHAL: JUKLAK YANG DIRUMUSKAN DALAM PELATIHAN PENINGKATAN KETERAMPILAN HAKIM PERADILAN TATA USAHA NEGARA III TAHUN 1991**

Jakarta, 24 Maret 1992

**MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA**

Nomor : 052/Td.TUN/ffl/1992

Lampiran1 : (satu) lembar

Perihal : Juklak yang dirumuskan dalam Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan TUN III Tahun 1991

Kepada Yth,

1. Para Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan
2. Para Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di Seluruh Indonesia

Bersama ini disampaikan dengan hormat kepada Saudara akan petunjuk pelaksanaan sebagaimana telah dicetuskan dalam Pelaksanaan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan TUN Angkatan III dan tanggal 2 s.d. tanggal 7 Desember 1991 di Jakarta yang kemudian dirumuskan kembali oleh Litbang TUN Mahkamah Agung RI dalam rapatnya tertanggal 18 Januari 1992, sebagai berikut.

**I. TENTANG PAPA PIHAK**

**1 TENTANG SIAPA YANG HARUS DIGUGAT**

Untuk menentukan siapa yang harus digugat sehubungan dengan adanya wewenang yang ada pada jabatan TUN, maka hams diketahui lebih dahulu apakah wewenang tersebut bersifat delegasi ataukah mandat, hal mana dapat diteliti sampai selesainya masa pemeriksaan persiapan.

**2. TENTANG MASUKNYA PIHAK LAIN (PIHAK III) DI LUAR PERKARA**

Masuknya pihak lain (pihak III) di luar perkara ke dalam proses adalah sebagai Tergugat Intervensi sesuai dengan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Mengenai pendapat mi akan diserahkan pada yurisprudensi dengan catatan kasus yang telah diajukan menunggu putusan yurisprudensi.

## **II. TENTANG OBJEK, POSITA DAN PETITUM GUGATAN.**

### **1. TENTANG BENTUK PETITUM DAN BENTUK TUNTUTAN PRO-VISI.**

Dalam sengketa TUN, bentuk petitum hanya ada satu tuntutan pokok saja yaitu agar Keputusan Badan atau Pejabat TUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Apabila tuntutan tersebut mengenai ganti rugi dan/atau rehabilitasi maka harus nyata-nyata dimuat di dalam posita dan petitum gugatan dengan mempedomani ketentuan PP Nomor 43 Tahun 1991. Bentuk tuntutan sübsidair juga tidak dikenal di dalam Hukum Acara Peratun, yang ada hanya tuntutan pokok dan tuntutan tambahan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dan sesuai seperti yang tercantum dalam Pasal 97 ayat (9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

### **2. TENTANG KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA (SK) YANG BISA DIJADIKAN OBJEK GUGATAN**

Keputusan Tata Usaha Negara (SK) yang bisa dijadikan objek gugatan (objek sengketa) di Peratun, adalah: Meskipun ada dua atau lebih objek sengketa misalnya dua SK dikeluarkan oleh dua instansi yang berlainan seperti 1MB dan HGB dan lainnya yang sejenisnya, maka kedua Keputusan Tata Usaha Negara (SK) tersebut dapat dijadikan objek gugatan (objek sengketa), asalkan Keputusan-Keputusan Tata Usaha Negara tersebut memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

### **3. TENTANG PERMOHONAN PENANGGUHAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA**

Permohonan penangguhan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dapat diajukan sekaligus di dalam surat gugatan atau dapat pula diajukan secara terpisah dalam waktu yang bersamaan dengan gugatan diajukan atau selambat-lambatnya pada waktu replik diajukan.

### **4. TENTANG PERMOHONAN ACARA CEPAT**

Apabila ada permohonan untuk pemeriksaan perkara dengan acara cepat maka permohonan tersebut dimasukkan dalam surat gugatan yang bersangkutan. Dikabulkan atau tidaknya permohonan untuk beracara

cepat ditetapkan oleh Ketua Pengadilan atau Hakim yang ditunjuk sebelum pokok perkara diperiksa.

#### 5. TENTANG TUNTUTAN GANTI RUGI

Dalam hal adanya tuntutan ganti rugi supaya secara tegas diuraikan dalam posita gugatan dan secara jelas dimintakan dalam petitum, dengan berpedoman kepada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991.

### III. TENTANG PEMERIKSAAN PERSIAPAN

Dalam pemeriksaan pada prinsipnya tidak terbuka untuk umum. Dalam pemeriksaan persiapan dapat dilakukan acara mendengar keterangan-keterangan Tergugat dan Penggugat, mendengar keterangan dan Pejabat TUN yang digugat dan/atau Pejabat TUN lainnya yang dipandang perlu mendengar keterangan siapa saja yang dianggap perlu oleh Hakim serta mengumpulkan surat-surat yang dianggap perlu oleh Hakim.

### IV. TENTANG PEMERIKSAAN ACARA BIASA

- a. Pemeriksaan setempat di luar wilayah hukum P.TUN yang bersangkutan dilimpahkan kewenangannya kepada P.TUN yang daerah hukumnya meliputi wilayah tersebut. Berita Acara mengenai setempat tersebut setelah ditandatangani oleh Ketua Majelis yang melakukan pemeriksaan setempat, kemudian dikirimkan kepada Ketua Majelis atau Hakim yang mengadili perkara yang bersangkutan.
- b. Dalam hal pembebanan pembuktian terutama mengenai pemeriksaan saksi yang jauh tempatnya dapat dilimpahkan dengan cara bahwa keterangan saksi tersebut diberikan di hadapan Ketua Pengadilan Negeri setempat atau Hakim yang ditunjuknya secara tertulis, dan kekuatan pembuktian ini diserahkan kepada penilaian hakim yang mengadili perkara bersangkutan. Pelimpahan wewenang untuk itu harus disertai dengan lampiran berisi pertanyaan-pertanyaan yang dirumuskan secara jelas dan terperinci yang harus diperoleh dan saksi yang perlu didengar. Berita acara mengenai pendengaran saksi tersebut setelah ditangani oleh Hakim dan panitera kemudian dikirimkan kepada Ketua Majelis atau Hakim yang mengadili perkara tersebut.

- c. Pihak ketiga bisa masuk dalam suatu perkara sesuai Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dengan ketentuan atau pembatasan di mana pemeriksaan sampai pada acara duplik tanpa dilakukan acara pemeriksaan persiapan lagi.

## **V. TENTANG DIKTUM PUTUSAN**

1. Di dalam hal Hakim mempertimbangkan adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan pembatalan penetapan maka hal tersebut tidak perlu dimasukkan dalam diktum putusannya, melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebutkan asas mana dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dilanggar dan akhirnya harus mengacu pada Pasal 53 ayat (2).
2. Walaupun di dalam petitum tidak dimohonkan secara lengkap tentang kewajiban Tergugat setelah dikabulkannya gugatan sesuai dengan ketentuan Pasal 97 ayat (8) dan ayat (9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Hakim dapat menentukan agar Tergugat melaksanakan kewajibannya sesuai Pasal 97 ayat (8) dan ayat (9) tersebut. Apabila Hakim akan memutus dalam amarnya mengenai ganti rugi atau rehabilitasi harus berdasarkan tuntutan yang dimuat dalam petitum gugatan.

## **VI. TENTANG LAIN-LAIN HAL**

1. Dalam sengketa kepegawaian menyangkut pegawai atau karyawan suatu BUMN, di mana ia menjadi pihak Penggugat harus diketahui status kepegawaiannya yang diatur di dalam peraturan khusus dan BUMN tersebut.

Apabila Penggugat berstatus sebagai pekerja kontrak atau dipersamakan sebagai buruh, P.T.TUN tidak berwenang untuk memeriksa dan memutus melainkan menjadi wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara setelah melewati prosedur Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Apabila Penggugat berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil maka yang berwenang memeriksa perkaranya dapat Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (setelah melewati prosedur Pasal 48 tersebut), dilihat kasus per kasus dan peraturan dasarnya.



2. Berita adanya Surat Keputusan TUN melalui surat kabar dianggap sebagai saat mulainya berlaku tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari baik berupa iklan maupun berita biasa, dengan catatan apabila peraturan dasarnya menentukan bahwa Surat Keputusan tersebut harus diumumkan maka pemuatannya harus dalam bentuk pengumuman atau iklan, dan tidak cukup apabila sebagai berita saja. Akan tetapi apabila dalam peraturan dasarnya tidak menentukan adanya pengumuman Surat Keputusan tersebut harus dalam bentuk tertentu, maka pemuatan dalam bentuk berita sudah dapat dianggap sebagai saat mulai diketahui atau diumumkan, asal surat kabar yang memuat berita Keputusan Tata Usaha Negara tersebut biasa beredar di tempat Penggugat berdiam.

Diminta agar saudara-saudara dapat meneruskan Juklak tersebut di atas kepada semua Hakim dan Panitera PT.TUN dan P.TUN untuk digunakan Sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas yudisial sehari-hari.

Atas perhatian Saudara diucapkan terima kasih.

Ketua Muda Mahkamah Agung RI  
Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

ttd

Olden Bidara, S.H.

Tembusan disampaikan dengan hormat kepada:

1. Bapak Ketua Mahkamah Agung- RI (sebagai laporan)
2. Bapak Menteri Kehakiman - RI
3. Bapak Wakil Ketua Mahkamah Agung- RI (sebagai laporan)
4. Saudara para Ketua Muda Mahkamah Agung-RI
5. Saudara Ketua, Wakil Ketua dan para Hakim Agung anggota Litbang TUN
6. Saudara para Hawasda Mahkamah Agung-RI
7. Arsip

**D. SURAT KETUA MUDA MAHKAMAH AGUNG RI URUSAN LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA TANGGAL 14 OKTOBER 1993 NOMOR 222/TD.TUN/X/1993, PERIHAL: JUKLAK YANG DIRUMUSKAN DALAM PELATIHAN PENINGKATAN KETERAMPILAN HAKIM PERADILAN TATA USAHA NEGARA TAHAP II TAHUN 1992**

Jakarta, 14 Oktober 1993

**MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA**

Nomor : 222/Td.TUN/X/1992

Lampiran : 1 (satu) lembar

Perihal : Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II Tahun 1992

Kepada Yth,

1. Para Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan
2. Para Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di Seluruh Indonesia

Bersama ini disampaikan dengan hormat kepada Saudara akan petunjuk pelaksanaan sebagaimana telah dicetuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara tahap II Angkatan I Tahun 1992 yang diselenggarakan di Jakarta dan tanggal 25 s.d. tanggal 29 Agustus 1992 dan telah dirumuskan kembali oleh POKJA TUN Mahkamah Agung RI sebagai berikut.

**I. ACARA DISMISAL**

1. Dalam proses perlawanan terhadap penetapan dismissal, setidaknya tidaknya. Penggugat atau Pelawan maupun Tergugat didengar dalam persidangan, tanpa memeriksa pokok gugatan.
2. a. Terhadap putusan perlawanan terhadap dismissal tidak tersedia upaya hukum apapun juga (vide Pasal 62 ayat 96) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986), baik upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa.  
b. Dalam hal pihak Pelawan mengajukan permohonan banding atau upaya hukum lainnya, maka Panitia berkewajiban membuat akte penolakan banding (yang bentuk formulirnya adalah sebagaimana terlampir).

- c. Nomor dalam perkara perlawanan adalah sama dengan nomor gugatan asal dengan ditambah kode Plw.

## **II. PEMERIKSAAN PERSIAPAN**

1. Pemeriksaan persiapan terutama dilakukan untuk menerima bukti-bukti dan surat-surat yang berkaitan, dalam hal adanya tanggapan dan Tergugat, tidak dapat diartikan sebagai replik dan duplik. Bahwa hal itu harus dibuat berita acara pemeriksaan persiapan.
2. Dalam hal seorang Penggugat beracara cuma-cuma tidak mampu untuk hadir di persidangan pertama dan hari-hari berikutnya (berdasarkan penetapan vide Pasal 60), hendaknya jangan diterapkan Pasal 71 (gugatan dinyatakan gugur), melainkan ditempuh proses pemeriksaan dengan cara surat-menyurat melalui pos.

## **III. PEMERIKSAAN SAKSI**

Pemeriksaan saksi mutlak dilakukan oleh Majelis dengan 3 (tiga) orang Hakim dalam persidangan, sekalipun para pihak tidak berkeberatan diperiksa dengan 2 (dua) Anggota Majelis (vide Pasal 70). Apabila dalam pemeriksaan persidangan yang bukan menyangkut acara pemeriksaan saksi ternyata Ketua atau Anggota Majelis berhalangan, maka persidangan dapat dilakukan dengan 2 (dua) Hakim, jika kedua pihak tidak berkeberatan.

## **IV. PENANGGUHAN PELAKSANAAN KEPUTUSAN TUN YANG DIGUGAT**

Dalam keadaan mendesak, apabila akan dikeluarkan penetapan penangguhan oleh Ketua, sedapat mungkin dilakukan setelah mendengar pihak Tergugat (kalau perlu dengan melalui telepon atau kurir untuk mengejar waktu).

## **V. DIKTUM PUTUSAN PERADILAN**

1. Demi keseragaman dalam dictum putusan peradilan, agar dipakai terminologi “mengadili”, sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970.
2. Dalam diktum putusan harus dipilih antara terminologi “Dinyatakan batal” atau “Dinyatakan tidak sah” sehingga tidak dibenarkan untuk memakai terminologi “Dinyatakan batal dan dinyatakan tidak sah” (vide Pasal 51 ayat (1)).

Sebab antara kedua pengertian tersebut secara teoretis terdapat perbedaan yang prinsipil.

## **VI. TENGGANG WAKTU UNTUK BANDING DAN KASASI**

Perhitungan tenggang waktu untuk banding dan kasasi dihitung sejak diterimanya pemberitahuan diktum putusan oleh pihak yang bersangkutan apabila pada waktu ucapan putusan tersebut, salah satu pihak atau kedua pihak tidak menghadiri persidangan meskipun telah dipanggil dengan sepatutnya. Dianjurkan kepada tiap-tiap Pengadilan Tata Usaha Negara untuk membuat bukti tanda terima bersama-sama dengan pemberitahuan putusan. Surat bukti mana harus dikirim kembali ke Pengadilan yang bersangkutan. Di samping itu, diusulkan pula adanya Surat Keputusan Bersama antara Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman RI dan Menteri Pariwisata Pos dan Telekomunikasi RI demi kelancaran jalannya surat-surat Pengadilan.

## **VII. BIAYA PEMERIKSAAN SETEMPAT**

Biaya pemeriksaan setempat harus berpedoman pada biaya perjalanan dinas (termasuk lumpsum) dan diperhitungkan sebagai biaya perkara (vide Pasal 111 butir c dan Pasal 112).

Diminta agar saudara-saudara dapat meneruskan Juklak tersebut di atas kepada semua 4akim dan Panitera PT. TUN dan P.TUN untuk digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas yustisial sehari-hari.

Atas perhatian Saudara diucapkan terima kasih.

Ketua Muda Mahkamah Agung RI  
Urusan Lingkungan Peradilan  
Tata Usaha Negara  
ttd. V  
Olden Bidara, S.H.

Tembusan disampaikan dengan hormat kepada:

1. Bapak Ketua Mahkamah Agung - RI (sebagai laporan)
2. Bapak Menteri Kehakiman - RI
3. Bapak Wakil Ketua Mahkamah Agung - RI (sebagai laporan)
4. Saudara para Ketua Muda Mahkamah Agung - RI
5. Saudara Ketua, Wakil Ketua dan para Hakim Agung anggota Litbang TUN
6. Saudara para Hawasda Mahkamah Agung - RI
7. Arsip

**E. SURAT KETUA MUDA MAHKAMAH AGUNG RI URUSAN LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA TANGGAL 14 OKTOBER 1993 NOMOR 223/TD.TUN/X11993, PERIHAL: JUKLAK YANG DIRUMUSKAN DALAM PELATIHAN PENINGKATAN KETERAMPILAN HAKIM PERADILAN TATA USAHA NEGARA TAHAP II TAHUN 1992**

Jakarta, 14 Oktober 1993

**MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA**

Nomor : 223/Td.TUN/X/1992

Lampiran : 1 (satu) lembar

Perihal : Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II Tahun 1992

Kepada Yth,

1. Para Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan
2. Para Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di Seluruh Indonesia

Bersama mi disampaikan dengan hormat kepada Saudara akan petunjuk pelaksanaan sebagaimana telah dicetuskan dalam Pelatihan Pemantapan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II Angkatan II Tahun 1992 yang diselenggarakan di Jakarta dari tanggal 14 s/d tanggal 19 Desember 1992 dan telah dirumuskan kembali oleh POKJA TUN Mahkamah Agung RI sebagai berikut.

**I. SUBJEK GUGATAN**

1. Tergugat dalam sengketa TUN adalah Badan atau Pejabat TUN saja, sedangkan orang atau badan hukum perdata yang tidak melaksanakan tugas urusan pemerintahan hanya dapat ditempatkan sebagai pihak Tergugat dengan jalan intervensi dan hal mi dilakukan sebelum pemeriksaan saksi-saksi.
2. Dalam menerima gugatan yang tergugatnya terdiri dan beberapa pejabat TUN, tidak semua pejabat TUN, yang berkait harus diajukan sebagai Tergugat. Dalam hubungan mi perlu diwaspadai usaha penggugat bahwa pencantuman pejabat-pejabat TUN tersebut adalah semata-mata untuk mencegah terkenanya oleh Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

3. Untuk mengetahui apakah pelimpahan wewenang berupa mandat atau delegasi sedang peraturan dasarnya tidak jelas, maka harus dilihat ciri-ciri formal pada surat keputusan yang bersangkutan berhubungan dengan adanya istilah-istilah yang belum baku (umpamanya a.n., u.b., dan lain-lain) di dalam SK yang bersangkutan.
4. Apabila Penggugat meninggal dunia maka ahli warisnya dapat melanjutkan gugatannya sepanjang dapat dibuktikan atau adanya kepentingan untuk itu.

## **II. OBJEK GUGATAN**

1. Keputusan Pejabat TUN mengenai skorsing pegawai tidak bisa menjadi objek gugatan sengketa TUN. Oleh karena keputusan tersebut belum merupakan suatu penetapan yang bersifat final, kecuali apabila ada peraturan dasar yang mengatur lain dengan melihat secara kasuistis.
2. Dalam hal adanya gugatan terhadap suatu Keputusan TUN yang ada kaitannya dengan suatu perbuatan OOD yang menjadi wewenang Peradilan Umum, maka dengan mengingat adanya tenggang waktu pengajuan gugatan dalam sengketa TUN (vide Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986), gugatan harus diajukan terlebih dahulu ke P. TUN dan diperiksa atau diputus sampai tuntas. Setelah itu barulah dapat diajukan gugatan OOD-nya ke Peradilan Umum yang berwenang. Dengan demikian, tidak diperkenankan kedua macam gugatan itu berjalan secara bersamaan untuk menghindari putusan yang saling bertentangan antara kedua Pengadilan tersebut yang mempunyai kompetensi absolut masing-masing.

## **III. PENCABUTAN PENETAPAN PENUNDAAN PELAKSANAAN KEPUTUSAN TUN**

Dalam acara biasa sesuai dengan Pasal 63 Undang-Undang PERATUN dan Surat Edaran serta Juklak Mahkamah Agung RI, majelis selain berhak untuk memberi penjelasan guna melengkapi gugatan dan data yang disengketakan kepada Penggugat, juga memiliki kewenangan untuk memanggil pihak-pihak guna dimintai keterangannya ataupun melakukan pemeriksaan di tempat dan mencabut “penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan TUN” apabila ternyata tidak diperlukan.

Untuk menghindari akibat apabila pencabutan dimaksudkan di dalam putusan akhir (sehingga akan menempel terus pada pokok perkara sampai putusan berkekuatan tetap). Baik pengabulan atau pencabutan penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan TUN agar dituangkan di dalam bentuk Penetapan yang dikeluarkan sebelum putusan akhir diucapkan (sekalipun diucapkan pada hari yang sama sebelum putusan akhir).

#### **IV. TENGGANG WAKTU PENGAJUAN KASASI**

Mengenai tenggang waktu mengajukan kasasi terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai peradilan tingkat I, maka tenggang waktu untuk mengajukan sebab antara kedua pengertian tersebut secara teoretis terdapat perbedaan yang prinsipil.

#### **V. TENGGANG WAKTU UNTUK BANDING DAN KASASI**

Perhitungan tenggang waktu untuk banding dan kasasi dihitung sejak diterimanya pemberitahuan diktum putusan oleh pihak yang bersangkutan apabila waktu ucapan putusan tersebut, salah satu pihak atau kedua pihak tidak menghadiri persidangan meskipun telah dipanggil dengan sepatutnya. Dianjurkan kepada tiap-tiap Pengadilan Tata Usaha Negara untuk membuat bukti tanda terima bersama-sama dengan pemberitahuan putusan. Surat bukti mana harus dikirim kembali di Pengadilan yang bersangkutan. Di samping Ru diusulkan pula adanya Surat Keputusan Bersama antara Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman dan Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi RI demi kelancaran jalannya surat-surat Pengadilan.

#### **VI. BIAYA PEMERIKSAAN SETEMPAT**

Biaya pemeriksaan setempat harus berpedoman pada biaya perjalanan dinas (termasuk lumpsun) dan diperhitungkan sebagai biaya perkara (Pasal 111 butir c dan Pasal 112).

Diminta agar Saudara-saudara dapat meneruskan Juklak tersebut diatas kepada semua Hakim dan Panitera PT. TUN dan P. TUN untuk digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas yustisial sehari-hari.

Atas perhatian Saudara diucapkan terima kasih.

Ketua Muda Mahkamah Agung - RI Urusan Lingkungan  
Peradilan  
Tata Usaha Negara  
ttd  
Olden Bidara, S.H.

Tembusan disampaikan dengan hormat kepada:

1. Bapak Ketua Mahkamah Agung - RI (sebagai laporan)
2. Bapak Menteri Kehakiman - RI
3. Bapak Wakil Ketua Mahkamah Agung - RI (sebagai laporan)
4. Saudara para Ketua Muda Mahkamah Agung - RI
5. Saudara Ketua, Wakil Ketua, dan para Hakim Agung anggota Litbang TUN
6. Saudara para Hawasda Mahkamah Agung - RI
7. Arsip



**F. SURAT KETUA MUDA MAHKAMAH AGUNG RI URUSAN LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA TANGGAL 14 OKTOBER 1993 NOMOR 224/TD.TUN/X11993, PERIHAL: JUKLAK YANG DIRUMUSKAN DALAM PELATIHAN PENINGKATAN KETERAMPILAN HAKIM PERADILAN TATA USAHA NEGARA TAHAP II TAHUN 1992**

Jakarta, 14 Oktober 1993

**MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA**

Nomor : 224/Td.TUN/X/ 1992

Lampiran : 1 (satu) lembar

Perihal : Juklak yang Dirumuskan Dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap III Tahun 1993

Kepada Yth,

1. Para Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan
2. Para Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di Seluruh Indonesia

Bersama mi disampaikan kepada Saudara Petunjuk Pelaksanaan sebagaimana telah dicetuskan dalam Pelatihan Pemantapan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap III Angkatan II Tahun 1993 yang diselenggarakan di Jakarta dan tanggal 20 s.d. tanggal 25 September 1993 dan telah dirumuskan kembali oleh POKJA TUN Mahkamah Agung RI sebagai berikut.

**I. 1. PROSES PENGAJUAN PERKARA**

Dalam hal Pengadilan Tata Usaha Negara memutus yang amar putusannya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima karena pemeriksaan serta keputusan dalam upaya administratif mengenai perkara tersebut tidak ada hukumnya, maka dapat ditempuh cara sebagai berikut.

- a. Kalau gugatan Tata Usaha Negara diajukan masih dalam satu lingkungan Peradilan (umpama: Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) bilamana terjadi masalah seperti tersebut di atas dapat ditempuh 2 (dua) cara, yaitu:

1. Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat menyatakan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa perkara tersebut dan mengeluarkan putusan yang amarnya “Memerintahkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan memutus gugatan dimaksud” (vide Pasal 127 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Dengan demikian gugatan dapat langsung diperiksa oleh Pengadilan Tata Usaha Negara bersangkutan.
2. Atau kalau Penggugat nyata-nyata dengan tegas tidak menyatakan kasasi atas putusan “Tidak dapat diterima” atau N.O. yang dijatuhkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut, maka tenggang waktu sisa dihitung sejak putusan Pengadilan Tinggi tersebut diucapkan atau diberitahukan secara sah.

Hakim dalam menghitung tenggang waktu harus bersikap arif dengan memperhatikan hal-hal umpamanya lambatnya mengajukan gugatan tersebut kesalahan dan pihak siapa.

- b. Kalau tenggang waktu tersebut dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah dilampaui karena kekeliruan Penggugat mengenai pemilihan suatu forum, maka persoalan apakah gugatan itu formil dapat diterima atau tidak diserahkan kepada pertimbangan Hakim.

## **2. TENGGANG WAKTU MENGAJUKAN BANDING**

- a. Kalau tidak ada keragu-raguan tentang kapan diterimanya surat pemberitahuan putusan oleh pihak-pihak, maka secara prinsip resi surat pengiriman dapat dijadikan patokan bahwa pemberitahuan putusan tersebut telah diberitahukan secara sah.
- b. Kalau terjadi keragu-raguan tentang kapan diterimanya surat pemberitahuan putusan tersebut, maka mengenai hal ini diserahkan petunjuk-petunjuk kapan kemungkinan besar surat pemberitahuan diterima oleh yang bersangkutan.

Umpamanya dengan memperhatikan prosedur administratif setempat tentang tata cara penyampaian surat-surat di instansi yang bersangkutan. Perlu dicatat disini bahwa Hakim tidak bisa membebani pembuktian mengenai sesuatu hal yang negatif. Dalam

hal ini atau *in casu* Pembanding tidak bisa dibebani pembuktian bahwa sampai tanggal habisnya tenggang waktu banding ia belum menerima surat pemberitahuan putusan tersebut.

### **3. OBJEK SENGKETA**

Dalam hal Walikota mengeluarkan Surat Perintah Pengosongan atas dasar Keputusan Gubernur, maka yang menjadi objek sengketa adalah Surat Perintah Pengosongan yang dikeluarkan oleh Walikota tersebut. Karena Surat Keputusan Gubernur tersebut adalah merupakan perbuatan Tata Usaha Negara yang bersifat intern atau hierarki dan belum bersifat final.

## **II. 1. UPAYA ADMINISTRATIF BAGI PEGAWAI BANK PEMERINTAH**

Dalam hal pegawai bank pemerintah (PT. Persero) mengajukan gugatan Tata Usaha Negara atas keputusan pemecatannya maka yang harus diperhatikannya adalah harus mengacu kepada peraturan dasarnya, apakah peraturan dasar bank pemerintah (PT. Persero) tersebut ada atau tidak ada ketentuan mengenai banding administratifnya (vide Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967 tanggal 28 Desember 1967).

## **2. PERINTAH PENGOSONGAN RUMAH OLEH KUP**

Keputusan Menteri Sosial Nomor 1 8/HUK/Kep/V/ 1992 Lampiran IV.2 tentang Lingkup Tugas KUP dan VII Tata Cara Pelaksanaan Pengosongan.

- Rumah-rumah mana saja yang statusnya berada dalam penguasaan dan pengawasan Kepala Daerah? Perhatikan VIII.1 KUP berwenang untuk melaksanakan pengosongan pada:  
Perumahan yang digunakan tanpa suatu hak Dalam hal gugatan Tata Usaha Negara mengenai Surat Perintah Pengosongan yang dikeluarkan oleh Kantor Urusan Perumahan (KUP) maka perlu diteliti yaitu mengenai pengertian penggunaan perumahan tanpa suatu hak dengan memperhatikan ketentuan peraturan-peraturan yang ada yang masih berlaku.  
Agar diusahakan mencari peraturan-peraturan dasar yang berlaku. Misalnya ketentuan Pasal 10 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 1963 tentang Hubungan Sewa-menyewa Perumahan yang berbunyi sebagai berikut.

Penghentian hubungan sewa-menyewa perumahan tanpa kata sepakat kedua belah pihak hanya dapat dilakukan dengan putusan Pengadilan Negeri.

Dengan demikian, kalau hal ini terjadi maka KUP tidak berwenang mengeluarkan Surat Perintah Pengosongan dan Surat Perintah Pengosongan yang dikeluarkan oleh KUP tersebut adalah tidak sah.

### **III. PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI DARI PEKERJAANNYA KARENA BERCERAI DENGAN ISTRI.**

Dalam hal Hakim memeriksa gugatan atas surat pemecatan seorang Pegawai Negeri Sipil dikarenakan cerai dengan istrinya atas permohonan pihak istri maka harus diperhatikan ketentuan peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

Kalau hukuman pemecatan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, maka si pegawai tersebut dapat mengajukan gugatan TUN dengan alasan bahwa keputusan pemecatan atas dirinya adalah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau melanggar asas keseimbangan

### **IV. KEWENANGAN MEMERIKSA KEPUTUSAN TATA USAHA ABRI**

Berdasarkan Pasal 2 f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Keputusan Tata Usaha Negara mengenai Tata Usaha ABRI tidak termasuk dalam pengertian Tata Usaha Negara, sehingga sengketa Tata Usaha ABRI dan soal-soal militer diselesaikan oleh Pengadilan Tata Usaha ABRI.

Oleh karena Pengadilan Tata Usaha ABRI belum terbentuk atau belum berdiri, maka untuk mengisi kekosongan tersebut, dalam menghadapi kasus di mana seseorang (sipil yang mendirikan bangunan di kawasan di mana masih ada pengaruh kepentingan militer) dan Komandan Kesatuan ABRI mengeluarkan surat keputusan yang melarang orang tersebut mendirikan bangunan di kawasan itu, tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara, tetapi dalam hal rumah yang dibangun itu berada di kawasan yang berada di luar pengaruh kepentingan militer dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku di lingkungan Hankam atau ABRI.

**Catatan:** Kepentingan militer adalah segala kepentingan yang mendukung kegiatan operasional.

**V. 1. KEWENANGAN ANTARA HAKIM TATA USAHA NEGARA DAN HAKIM PERDATA DALAM MEMERIKSA SENGKETA TANAH YANG DIAJUKAN DALAM WAKTU YANG BERSAMAAN**

Kalau terjadi gugatan mengenai tanah diajukan di Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam waktu yang bersamaan, maka yang menjadi wewenang Peradilan Tata Usaha Negara hanya mengenai sertifikat tanahnya, apakah prosedur penerbitannya sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan mengenai soal kepemilikan adalah wewenang dan Peradilan Umum. Dengan demikian, tidak perlu menunggu putusan mengenai tanah milik siapa.

**2. SURAT LAPORAN KEPADA ATASAN**

Surat laporan kepada atasan adalah bukan merupakan objek Tata Usaha Negara, karena merupakan suatu perbuatan hukum bersifat intern atau hierarki.

**3. PEJABAT YANG MENGELUARKAN KEPUTUSAN FORMIL YANG DALAM PERTIMBANGANNYA MENCANTUMKAN SURAT-SURAT DARI PEJABAT LAIN**

Dalam hal Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan suatu surat keputusan (yang berbentuk formal) di mana di dalam pertimbangannya hanya mengutip surat-surat keputusan dan pejabat lain maka sudah dapat dipastikan bahwa pejabat tersebut telah mengeluarkan suatu keputusan yang sempurna dengan dilengkapi pertimbangan, walaupun pertimbangannya hanya mengutip pertimbangan-pertimbangan dan pejabat lain. Dengan demikian, yang digugat cukup hanya pejabat tersebut saja dan tenggang waktu, dihitung sejak diumumkan atau diterimanya Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara dimaksud sedangkan surat-surat keputusan dan pejabat lain tersebut tidak perlu turut dijadikan objek gugatan.

#### **4. PETITUM GUGATAN TERHADAP KEPUTUSAN FIKTIF NEGATIF**

Dalam hal gugatan memakai alasan sebagaimana yang dimaksud Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 maka petitum-nya harus memperhatikan ketentuan Pasal 97 ayat 9 c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu “Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara yang diminta”.

#### **VI. PENUNDAAN PELAKSANAAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG DISENKETAKAN**

Schorsing atau penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengkatakan (vide Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986) yang dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan ataupun oleh Majelis Hakim diartikan sudah termasuk penundaan tindakan-tindakan Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal masalah yang sama, seperti larangan diterbitkannya Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang baru mengenai hal yang sama.

#### **VII. 1. PERLAWANAN TERHADAP PENETAPAN DISMISSAL (PASAL 62 AYAT (3) SAMPAI DENGAN PASAL 6 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986)**

- a. 1) Pemeriksaan terhadap perlawanan atas penetapan dismissal (Pasal 62 ayat (3) sampai dengan ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986) tidak perlu sampai memeriksa materi gugatan seperti memeriksa bukti-bukti, saksi-saksi ahli, dan sebagainya.
- 2) Barulah kalau perlawanan tersebut dinyatakan benar maka dimulailah pemeriksaan terhadap pokok perkaranya mulai dengan pemeriksaan persiapan dan seterusnya.
- b. Majelis yang memeriksa pokok perkaranya adalah Majelis yang sama dengan yang memeriksa gugatan perlawanan tersebut, tetapi dengan penetapan Ketua Pengadilan, jadi tidak dengan secara otomatis.
- c. Pemeriksaan gugatan perlawanan dilakukan secara tertutup, akan tetapi pengucapan putusannya harus diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum.

## **2. PEMERIKSAAN PERSIAPAN PERKARA**

- a. Tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari untuk perbaikan gugatan dalam fase pemeriksaan janganlah diterapkan secara ketat sesuai dengan bunyi penjelasan Pasal 63 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
- b. Kalau gugatan Penggugat dinilai oleh Hakim sudah sempurna, maka tidak perlu diadakan perbaikan gugatan.
- c. Bukti-bukti dan Penggugat seyogianya dapat dilampirkan bersama-sama dengan gugatannya karena hal tersebut dipandang sangat perlu bagi Hakim untuk mengetahui secara jelas sesuai dengan ketentuan Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.

## **3. EKSEPSI PERKARA**

Dalam putusan akhir tidaklah perlu dipertimbangkan lagi mengenai putusan eksepsi yang sudah diucapkan lebih dulu, tetapi cukup mengutip amar putusan eksepsi tersebut dalam konsiderans putusan akhir.

## **4. INTERVENSI**

- a. Sebaliknya sebelum Hakim mengeluarkan penetapan dalam putusan selanya yang bermaksud menarik pihak ketiga atas inisiatif Hakim perlu yang bersangkutan dipanggil lebih dahulu dan diberi penjelasan apakah ia bersedia masuk dalam perkara yang sedang diperiksa.
- b. Pihak ketiga (yang bukan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara) yang bergabung dengan pihak Tergugat Asal seyogianya berkedudukan sebagai saksi yang menyokong Tergugat karena ia mempunyai kepentingan yang paralel dengan Tergugat Asal dan ia tidak dapat berkedudukan sebagai pihak Tergugat sesuai ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
- c. Pihak ketiga yang membela haknya sendiri harus mengajukan gugatan intervensi dan berkedudukan sebagai Penggugat Intervensi.
- d. Sebelum Majelis menolak atau mengabulkan permohonan gugatan intervensi sebaiknya dengan juga tanggapan dan

penggugat dan Tergugat Asal apakah benar pihak ketiga yang mengajukan permohonan intervensi tersebut mempunyai kepentingan.

- e. Ditolak atau dikabulkan permohonan intervensi tersebut harus dituangkan dalam putusan sela yang dicantumkan dalam berita acara sidang seperti ketentuan Pasal 83 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

## **5. SAKSI**

- a. Pada prinsipnya pejabat yang dipanggil sebagai saksi wajib datang (Pasal 93 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986) Hal ini diharapkan dengan penuh kearifan mengusahakan untuk dapatnya saksi (pejabat tersebut) hadir di persidangan.
- b. Tentang siapa yang harus diperiksa lebih dahulu sebagai saksi atau saksi ahli supaya diperhatikan ketentuan Pasal 100 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengenai urutan-urutan alat bukti dengan melihat situasinya. Jadi, tidak bersifat mengikat.

## **6. PUTUSAN**

Eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara dapat saja ditunda asalkan ada alasan-alasan yang layak yang dapat diterima.

Diminta agar saudara-saudara dapat meneruskan Juklak tersebut di atas kepada semua Hakim dan Panitera PT. TUN dan P. TUN untuk digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas yustisial sehari-hari.



Atas perhatian Saudara diucapkan terima kasih.

Ketua Muda Mahkamah Agung - RI  
Urusan Lingkungan Peradilan  
Tata Usaha Negara

ttd

Olden Bidara, S.H.

Tembusan disampaikan dengan hormat kepada:

1. Bapak Ketua Mahkamah Agung- RI (sebagai laporan)
2. Bapak Menteri Kehakiman - RI
3. Bapak Wakil Ketua Mahkamah Agung - RI (sebagai laporan)
4. Saudara para Ketua Muda Mahkamah Agung - RI
5. Saudara Ketua, Wakil Ketua, dan para Hakim Agung anggota Litbang  
TUN
6. Saudara para Hawasda Mahkamah Agung - RI
7. Arsip

**G. SURAT KETUA MUDA MAHKAMAH AGUNG RI URUSAN LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA TANGGAL 4 APRIL 1993 NOMOR 62/TD.TUN/IV/2003, PERIHAL: CHECK-LIST BAGI PEMERIKSA PERKARA DI PTUN**

Jakarta, 4 April 2003

**MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA 62/Td.TUN/IV/2003**

Nomor : 621TD.TUN/IV/2003

Lampiran :

Perihal : *Check-List* Bagi Pemeriksa Perkara di PTUN

Kepada Yth,  
Para Ketua Pengadilan TUN Se-Indonesia

Dengan hormat,

Bersama ini kami sampaikan kepada Saudara check-list bagi pemeriksaan perkara di PTUN agar disebarluaskan kepada Para Hakim TUN di Pengadilan Tata Usaha Negara yang saudara pimpin dengan maksud supaya dapat dipakai sebagai pedoman di dalam memeriksa perkara-perkara sengketa Tata Usaha Negara.

Demikian agar menjadikan perhatian Saudara.

Ketua Muda Mahkamah Agung - RI  
Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara  
Selaku Pengarah Pelaksana

to

Prof. Dr. Paulus E. Lotulung, S.H.

Tembusan: Kepada Yth,

1. Bapak Ketua Mahkamah Agung RI (sebagai laporan)
2. Sdr. Panitera atau Sekretaris Jenderal MARI

**CHECK LIST**  
**BAGI PEMERJKSAAN PERKARA DI PTUN**

**I. Pemeriksaan sebelum sidang dimulai:**

1. Apakah gugatan yang diajukan benar-benar sengketa TUN?
2. Apakah penetapan tertulis yang digugat benar dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berwenang untuk itu?
3. Bila gugatan tidak dilampiri penetapan tertulis yang disengketa-kan, mungkinkah ada hal-hal seperti yang dimaksud dalam Pasal 3?
4. Apakah penetapan tertulis tersebut tidak termasuk pengertian yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986?
5. Apakah terhadap penetapan tertulis itu ada upaya administratif yang harus dilalui terlebih dahulu?
6. Apakah penetapan tertulis itu dikeluarkan dalam keadaan seba-gaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat a dan b, sehingga bukan wewenang Pengadilan TUN untuk memeriksanya?
7. Apakah dengan dikeluarkan penetapan tertulis itu, Penggugat benar-benar dirugikan kepentingannya?
8. Apakah alasan gugatan sudah sesuai dengan alasan-alasan seba-gaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) dan sudah benarkah petitum gugatannya?
9. Apakah Pengadilan TUN yang menerima gugatan sengketa TUN itu adalah Pengadilan TUN yang daerah hukumnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) dan ayat (2) atau apakah penga-dilan TUN tersebut masih harus meneruskan ke Pengadilan TUN lainnya?
10. Apakah gugatan yang diajukan masih dalam tenggang waktu 90 hari? (perhatikan Pasal 3 ayat (3))
11. Apakah gugatan yang diajukan memenuhi Pasal 56 ayat (1)? (tam-bah No. 9)
12. Apakah ada permohonan untuk bersengketa dengan Cuma-Cuma (Pasal 60 dan 61)? Dalam hal ini, apakah sudah ada surat keteran-gan tidak mampu dan Lurah yang dilampirkan dalam permoho-nan tersebut?
13. Apakah gugatan yang diajukan termasuk yang harus dinyatakan tidak dapat diterima?

14. Apakah ada permohonan penundaan terhadap pelaksanaan keputusan TUN yang digugat?
15. Apakah terhadap permohonan penundaan tersebut, kepentingan Penggugat sangat dirugikan apabila tidak dikabulkan? (Pasal 67 ayat (2) dan ayat (4)a)
16. Kecuali Penggugat, apakah gugatan yang diajukan masih ada orang lain yang terkena kepentingannya?
  - Apabila ada, maka orang tersebut harus dipanggil (dalam pemeriksaan persiapan) dan keikutsertaan dalam sengketa TUN tersebut.
17. Apakah keputusan TUN (*beschikking*) itu benar-benar tidak adil? (*onrechtmatig*), dalam arti:
  - a. bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku?
  - b. ada penyalahgunaan wewenang ( *detournement de pouvoir* )?
  - c. ada larangan berbuat sewenang-wenang ( *willekeur* )?
  - d. apakah semua kepentingan telah dipertimbangkan dengan baik oleh Badan atau Pejabat TUN?
  - e. apakah pertimbangan keputusan TUN ( *beschikking* ) yang diterbitkan telah memadai?
  - f. apakah keputusan ( *beschikking* ) itu bertentangan dengan AAUPB (asas-asas umum pemerintahan yang baik)?

## II. *Dismissal Proses (Pasal 62 ayat (1)):*

1. Apakah pokok gugatan termasuk wewenang Pengadilan TUN?
2. Apakah syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 terpenuhi?
3. Apakah setelah 30 hari sejak gugatan diajukan, setelah dinasihati untuk melengkapi gugatannya, Penggugat ternyata masih belum melengkapi gugatannya?
4. Sudah layakkah alasan-alasan gugatan yang diajukan?
5. Apakah yang dituntut dalam gugatan sudah terpenuhi oleh Keputusan TUN yang digugat?
6. Tepatkah waktu pengajuan gugatan itu?

Catatan untuk diperhatikan:

Gugatan yang dinyatakan tidak dapat diterima dengan penetapan ketua PTUN sebelum dilakukan pemeriksaan persiapan, dapat diajukan perlawanan oleh Penggugat terhadap penetapan tersebut. Sesudah pemeriksaan persiapan, terhadap gugatan yang dinyatakan

kan tidak dapat diterima yang dituangkan dalam Putusan Penggugat dapat mengajukan gugatan baru.

### **III. Acara Singkat (Pasal 61 ayat (4))**

1. Apakah perlawanan terhadap penetapan Ketua Pengadilan mengenai “tidak diterimanya atau tidak berdasarkan gugatan” diajukan masih, dalam tenggang waktu 14 hari setelah penetapan tersebut diucapkan?
2. Apakah perlawanan yang diajukan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 56?
3. Dapat dibenarkan atau tidak alasan-alasan gugatan perlawanan yang diajukan itu?

### **IV. Acara Biasa (Bagian Kedua Paragraf 1)**

1. Apakah sengketa yang akan disidangkan itu menyangkut ketertiban umum atau menyangkut keselamatan negara?
  - (Pasal 70: sidang dibuka dan dinyatakan tertutup untuk umum)
2. Apakah Penggugat telah dipanggil dengan patut?
  - (Pasal 70 ayat (1): setelah penggugat dipanggil dengan patut dua kali berturut-turut, tapi tidak pernah hadir, maka gugatan dinyatakan gugur dan Penggugat harus membayar biaya perkara)
3. Sudah berapa kali Penggugat mengajukan gugatannya?
4. Perlukah Hakim Ketua Sidang membuat surat penetapan untuk dikirimkan ke atasan Tergugat? (Pasal 72 ayat (1))
5. Apakah sejak dikirimkan surat penetapan itu tenggang waktu dua bulan sudah dilalui sehingga dapat ditetapkan hari sidangnya?
6. Apakah bukti-bukti yang diajukan oleh Penggugat di dalam persidangan dengan tanpa hadirnya Tergugat sudah lengkap dan tuntas? (Pasal 72 ayat (3))
7. Apakah Para Tergugat seluruhnya hadir dalam persidangan? Apakah penundaan hari sidang telah diberitahukan secara patut?
  - (Pasal 73 ayat (3): penundaan sidang karena salah seorang tergugat tidak hadir, hanya dapat dilakukan satu kali. Apabila masih tidak hadir, sidang dilanjutkan tanpa hadirnya Tergugat tersebut)

8. Apakah alasan Penggugat untuk mengubah alasan yang mendasari gugatan cukup dapat diterima serta tidak merugikan kepentingan pihak Tergugat? Apakah hal itu dilakukan sebelum replik?
9. Apakah Tergugat telah mengubah alasan yang mendasari jawabannya dan hal itu tidak merugikan Penggugat serta dilakukan sebelum duplik? (Pasal 75)
10. Apakah pada waktu Penggugat mencabut gugatannya, pihak Tergugat sudah menjawab gugatan tersebut?
  - Apabila sudah, apakah Pengadilan telah meminta persetujuan Tergugat untuk mengabulkan pencabutan tersebut?
11. Apakah gugatan yang diajukan termasuk wewenang absolut dan Pengadilan?
  - Apakah telah diajukan eksepsi tentang itu?
  - Kalau Hakim mengetahui perihal wewenang absolut, maka ini karena jabatannya wajib menanyakan bahwa Pengadilan tidak wewenang mengadili sengketa tersebut?
  - Eksepsi mengenai kewenangan absolut dapat diajukan setiap waktu selama pemeriksaan persidangan (Pasal 77 ayat (1))?
12. Apakah ada eksepsi tentang kewenangan relatif apakah eksepsi ini telah diajukan sebelum disampaikan jawaban oleh Tergugat oleh pokok sengketanya?
  - Eksepsi tersebut harus diputus sebelum pokok perkaranya (Pasal 77 ayat (2))
13. Apakah ada eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan Pengadilan?
  - Eksepsi hanya dapat diputus bersama dengan pokok perkaranya (Pasal 77 ayat (3))
14. Apakah antar-Hakim ada hubungan keluarga atau semenda sampai derajat ketiga?
  - Jika ada maka salah seorang Hakim tersebut wajib mengundurkan diri.
  - Begitu pula apabila ada hubungan keluarga atau hubungan suami istri walaupun telah bercerai dengan Tergugat, Penggugat atau penasihat hukum, maka yang bersangkutan harus mengundurkan diri.
15. Apakah sengketanya telah terlanjur diputus oleh Hakim tersebut (vide No. 14)?
  - Apabila demikian terhadap sengketanya wajib segera diadili ulang dengan susunan majelis yang lain (Pasal 78 ayat (3))

16. Apakah Hakim atau Panitera mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung terhadap sengketanya?
- Hakim atau Panitera yang demikian wajib mengundurkan diri atau diganti.
  - Penggantian Hakim atau Panitera tersebut dapat dilakukan atas permintaan salah satu pihak yang bersengketa (Pasal 79 ayat (4)).
  - Apabila terlanjur diputus oleh Hakim bersama dengan Panitera itu, maka terhadap sengketanya wajib segera diadili ulang dengan susunan majelis dan panitera lain.

Jakarta, 26 Maret 2003

Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia

**H. SURAT EDARAN NOMOR 7 TAHUN 2010 TENTANG PETUNJUK  
TEKNIS SENGKETA MENGENAI PEMILIHAN UMUM KEPALA  
DAERAH (PILKADA)**

Jakarta, 11 Mei 2010

Nomor: 07/Bua.6/HS/SP/V/2010

Kepada Yth,

1. Saudara Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
2. Saudara Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara  
di Seluruh Indonesia

**SURAT EDARAN**

Nomor 07 Tahun 2010

tentang

Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah  
(Pilkada)

Ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan digabung terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (selanjutnya disebut Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara), menyiratkan bahwa keputusan-keputusan atau ketetapan-ketetapan yang diterbitkan oleh Komisi Pemilihan baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah mengenai hasil Pemilihan Umum, tidak dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan tersebut secara tegas dan eksplisit menyebutkan “hasil pemilihan umum”, hal mana menunjukkan bahwa yang dituju adalah keputusan yang berisi hasil pemilihan umum sesudah melewati tahap pemungutan suara dan yang dilanjutkan dengan penghitungan suara.

Dalam hal ini perlu dibedakan dengan tegas antara dua jenis kelompok keputusan, yaitu keputusan yang berkaitan dengan tahap persiapan penyelenggaraan Pilkada dan di lain pihak keputusan-keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum.

Di dalam kenyataan pelaksanaan penyelenggaraan Pilkada di lapangan, Sebelum meningkat pada tahap pemungutan suara dan perhitungan suara (pencoblosan atau pencontrengan), telah dilakukan berbagai penahanan,



misalnya tahap pendaftaran pemilih, tahap pencalonan peserta, tahap masa kampanye, dan sebagainya. Pada tahap-tahap tersebut sudah ada keputusan yang diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara ( *beschikking* ), yaitu keputusan Komisi Pemilihan Umum di tingkat Pusat dan Daerah.

Keputusan tersebut yang belum atau tidak merupakan “hasil pemilihan umum” dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan, dan oleh karenanya sepanjang keputusan tersebut memenuhi kriteria Pasal 1 butir 3 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka tetap menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadilinya. Hal ini disebabkan karena keputusan tersebut berada di luar jangkauan perkecualian sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 2 huruf g Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum adalah perkecualian yang dimaksud oleh Pasal 2 huruf g Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga tidak menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara.

Maka berdasarkan pertimbangan tersebut di atas dipandang perlu untuk menegaskan kembali SEMA Nomor 8 Tahun 2005 tanggal 6 Juni 2005 mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada), agar sesuai dengan maksud pembentuk undang-undang yang dirumuskan dalam perkecualian Pasal 2 huruf g tersebut di atas.

Namun demikian hendaknya diperhatikan bahwa:

1. Pemeriksaan terhadap sengketa oleh Pengadilan Tata Usaha Negara agar dilakukan secara prioritas dengan mempercepat proses penyelesaian sengketa.
2. Dalam proses peradilan, Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara atau Majelis Hakim yang ditunjuk memeriksa sengketa agar secara arif dan bijaksana mempertimbangkan dalam kasus demi kasus tentang kemanfaatan bagi Penggugat ataupun Tergugat apabila akan menerapkan perintah penundaan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa sebagaimana yang dimaksudkan ketentuan Pasal 67 ayat (2), (3), dan (4) Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Hal ini dikarenakan dalam proses pemilihan umum perlu segera ada kepastian hukum sehingga dapat dilaksanakan sesuai jadwal yang ditentukan. Harus dihindari putusan atau penetapan yang akan mengganggu proses dan jadwal pelaksanaan Pemilu.

Demikian agar Surat Edaran ini dapat diketahui dan dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Mahkamah Agung RI  
DR . H. Harifin A. Tumpa, S.H., M.H.

Tembusan: Kepada Yth

1. Wakil Ketua Mahkamah Agung RI Bidang Yudisial
2. Wakil Ketua Mahkamah Agung RI Bidang Nonyudisial
3. Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara
4. Panitera Mahkamah Agung RI
5. Sekretaris Mahkamah Agung RI
6. Peringgal

**I. SURAT MAHKAMAH AGUNG RI TANGGAL 7 SEPTEMBER 2010,  
NOMOR 11/BUA.6/HS/SP/IX/2010 TENTANG PENEKASAN TIDAK  
BERLAKUNYA SEMA NOMOR 6 TAHUN 2005 DAN NOMOR 07  
TAHUN 2005 TENTANG PENJELASAN TENTANG KETENTUAN  
PASAL 45 A UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2004 TEN-  
TANG MAHKAMAH AGUNG**

Jakarta, 7 September 2010

**MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA**

Nomor: 11/Bua 6IHs/SP/IX/2010

Kepada Yth,

1. Para Ketua Pengadilan Tingkat Banding
2. Para Ketua Pengadilan Tingkat Pertama dan 4 (empat)  
Lingkungan Peradilan di Seluruh Indonesia

**SURAT EDARAN**

Nomor: 11 Tahun 2010 tentang  
Penekasan Tidak Berlakunya SEMA Nomor 06 Tahun 2005 dan  
Nomor 07 Tahun 2005 tentang Penjelasan tentang Ketentuan Pasal 45 A  
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang  
Mahkamah Agung

Memperhatikan ketentuan pada angka 2 (dua) dan 3 (tiga) SEMA Nomor 06 Tahun 2005 dan Nomor 07 Tahun 2005 yang intinya berisi bahwa dalam hal permohonan kasasi terhadap perkara sebagaimana dimaksud pada Pasal 45 A ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 atau permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat-syarat formal dinyatakan tidak dapat diterima dengan menggunakan sebutan “Surat Keterangan Ketua Pengadilan Negeri untuk Pengadilan Negeri dan Surat Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara untuk perkara Tata Usaha Negara”

Bahwa berdasarkan Pasal 45 A ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 ditentukan bahwa, permohonan kasasi terhadap perkara sebagaimana dimaksud pada Pasal 45 A ayat (2) atau permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat-syarat formal,

dinyatakan tidak dapat diterima dengan Penetapan Ketua Pengadilan Tingkat Pertama dan berkas perkaranya tidak dikirimkan ke Mahkamah Agung.

Bahwa pembatasan terhadap perkara yang dapat dimohonkan kasasi ke Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 45 A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tersebut mencakup perkara Pidana, Perdata, Perdata Agama, Pidana Militer, dan Perkara TUN dan 4 (empat) Lingkungan Peradilan di bawah Mahkamah Agung.

Bahwa Buku II tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan belum mengatur secara tepat dan seragam tentang permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat formal seperti tertera pada halaman 7 angka 3 tentang Perdata Umum, halaman 208 angka 2.8.0 tentang Pidana Umum, halaman 378 angka 19, 20 dan 21 tentang Peradilan Agama dan halaman 787 angka 3 tentang Peradilan TUN. Berdasarkan hal tersebut di atas, dengan ini diberitahukan kepada Saudara hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa terhadap permohonan kasasi perkara sebagaimana dimaksud Pasal 45 A ayat (2) atau permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat-syarat formal sebagaimana diatur dalam ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, setelah diteliti dengan saksama Panitera Pengadilan Tingkat Pertama membuat Surat Keterangan bahwa permohonan kasasi tersebut tidak memenuhi syarat formal.
2. Bahwa Surat Keterangan Panitera tersebut setelah diteliti kebenarannya Ketua Pengadilan Tingkat Pertama menerbitkan Penetapan yang menyatakan bahwa permohonan kasasi tersebut tidak dapat diterima, dan berkas perkaranya tidak dikirimkan ke Mahkamah Agung.
3. Bahwa dengan berlakunya SEMA ini, maka Buku II tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan yang mengatur tentang permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat-syarat formal seperti tersebut pada halaman 7 angka 3, 208 angka 2.8.0, 378 angka 19, 20, 21 dan 787 angka 3. harus dibaca dan disesuaikan dengan ad. 1 dan ad. 2 Surat Edaran ini, dan SEMA Nomor 06 Tahun 2005 dan Nomor 07 Tahun 2005 berdasarkan Pasal 45 A ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dinyatakan tidak berlaku.

Demikian untuk perhatian dan pelaksanaannya.

# Curriculum Vitae

N a m a : **Dr. H. ABDULLAH GOFAR, SH.,MH.**  
Tempat/Tgl Lahir : Rantau Kasih/09 Desember 1961  
Pekerjaan : Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya  
Alamat : Jalan Politeknik, Lrg. Padang Kapas No.34 Rt. 44 Rw.  
03 Kelurahan Bukit Lama Palembang (30139).

## **STATUS PERKAWINAN: Kawin**

Nama Isteri : Hj.SITI ASTATI, SH

Nama Anak : RIZQIYAH PUTRI

## **RIWAYAT PENDIDIKAN:**

1. Sekolah Dasar Negeri (SDN) 1974 Rantau Kasih MUBA
2. Pesantren Raudhatul Ulum Sakatiga OKI, 1977.
3. Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTs.N). Sakatiga OKI, 1977
4. Madrasah Aliyah Negeri (MAN) 1981 Palembang.
5. Sarjana Hukum (SH) Fakultas Hukum UNSRI 1987 Palembang.
6. Magister Ilmu Hukum (MH) Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia 1999 Jakarta.
7. Doktor Ilmu Hukum UNSRI Angkatan tahun 2008, selesai 27 Juni 2013.

## **PENDIDIKAN SINGKAT NON GELAR:**

1. Pendidikan Tentang Kurikulum Pendidikan Tinggi, 1989, ITB, Bandung;
2. Pendidikan Tentang Hukum Ekonomi dan Perbankan Islam ( *Islamic Law* ), UII Yogyakarta, Agustus s.d Nopember 2006.
3. TOT ( *Training of Trainers* ) Pendidikan Wirausaha ( *Entrepreneurship* ) kerjasama Dirjen Dikti dan Universitas Ciputra, Jakarta 13-17 Juli 2009.

## **RIWAYAT PEKERJAAN:**

1. Dosen Fakultas Hukum UNSRI sejak tahun 1989.
2. Dosen Program Pascasarjana Prodi Ilmu Hukum sejak tahun 2004, mengasuh mata kuliah Teori Hukum, Aspek Pengubah Hukum dan Bantu-

an Hukum & Penyantunan Terpidana, Upaya Peradilan Administrasi Negara;

3. Dosen Program Magister Kenotariatan Fak.Hukum Unsri tahun 2006-sekarang.
4. Ketua Unit Pengabdian Kepada Masyarakat Fakultas Hukum UNSRI sejak tahun 1999 s.d 2004
5. Anggota Tim Advokasi dan Penyuluhan Hukum Fakultas Hukum UNSRI sejak tahun 1990-sekarang.
6. Anggota Pusat Kajian HAM & Terorisme Fakultas Hukum UNSRI tahun 2002.
7. Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Rahmadiyah Sekayu tahun 2000-2003.
8. Anggota Tim Seleksi KPU Kabupaten Musi Banyuasin 2003.
9. Anggota Tim ahli/advokasi DPRD Kabupaten Musi Banyuasin 2003.
10. Sekretaris Institut MUBA Center (IMC) sejak tahun 2005.
11. Ketua Bagian Hukum Acara Fakultas Hukum Unsri sejak tahun 2006.
12. Ketua Tim Pemantau PILKADA MUBA Baliteks Unsri, Tahun 2006.
13. Anggota Senat Universitas Sriwijaya periode 2007 s.d 2011;
14. Anggota Senat Fakultas Hukum UNSRI periode 2004 s.d 2008. Periode 2008 s.d 2012.
15. Ketua Pengelola Fak. Hukum UNSRI Kampus Palembang April 2009-2012.
16. Sekretaris Ikatan Keluarga Musi Banyuasin (IKA MUBA) tahun 2010-2013.
17. Kepala Laboratorium Fakultas Hukum UNSRI 2013-2014.

## **PUBLIKASI ILMIAH**

### **A. *JURNAL ILMIAH NASIONAL TERAKREDITAS 1***

1. *Nadzir dan Manajemen Pengelolaan Wakaf* , tahun 1999. Jurnal MIMBAR HUKUM Jakarta
2. *Peradilan Agama dan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman,* tahun 1999. Jurnal MIMBAR HUKUM Jakarta
3. *Menggagas Hukum Islam Yang Berwawasan Indonesia,* tahun 2000, Jurnal MIMBAR HUKUM Jakarta.
4. *Perundang-undangan Bidang Hukum Islam: Sosialisasi dan Pelembagaannya* , tahun 2001. Jurnal MIMBAR HUKUM No.51 Jakarta
5. *Keberadaan Undang-Undang Wakaf di dalam Perspektif Tata Hukum Nasional,* tahun 2002. Jurnal MIMBAR HUKUM No.57 Jakarta.

6. *Profesi Advokat bagi Sarjana Syariah*, tahun 2003. Jurnal MIMBAR HUKUM No.61 Jakarta.
7. *Verzet/bantahan Eksekusi dan Proses Acara di Peradilan Agama*. Bulletin Berkala "HUKUM DAN PERADILAN" No.14 Tahun 2003. Departemen Agama Jakarta.
8. *Reposisi Hukum Islam Dalam Pembentukan Hukum Pidana Nasional*, Jurnal Ilmu Hukum AMANNA GAPPA, Volume 12, Nomor 2, Juni 2004, Fak.Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, Akreditasi No. 49/DIKTI/ Kep/2003, ISSN 0853-1609.
9. *Obligasi Syariah Dalam Pembiayaan Perusahaan ( Telaah Pengaturan Hukum Pasar Modal Syariah di Indonesia)*. Jurnal Ilmu Hukum AMANNA GAPPA Volume 14 No.2, Juni 2006, Fak.Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, Akreditasi No. 49/DIKTI/Kep/2003, ISSN 0853-1609.
10. *Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) Syariah Sebagai Instrumen Ekonomi dan Perbankan*, Jurnal Ilmu Hukum Amannagappa Universitas Hasanuddin Makassar Vol 17 No.2 Juni 2009.
11. *Mengkaji Ulang Hukum Acara Perceraian di Pengadilan Agama*, Ijtihad Jurnal Wacana Hukum Islam dan Kemanusiaan Vol.13, No.1, Juni 2013, hlm 105-124. Penerbit; Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Salatiga.

#### **B. JURNAL ILMIAH NASIONAL NON AKREDITASI**

1. *Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Agung No.55/PK/Pid/1996*, Simbur Cahaya, No.04 Tahun II Juli 1997.
2. *Peran Nadzir Tanah Wakaf di Kotamadya Palembang (Tesis)*, Tahun 1998
3. *Formalisasi Hukum Zakat dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*, Majalah Disiplin STIHPADA Vol.3 No.03, September 1999.
4. *Optimalisasi Pendayagunaan Tanah Wakaf di Kota Palembang (Alternatif Pengembangan Lembaga Sosial Ekonomi Islam)*, Simbur Cahaya, No.12 Tahun V Januari 2000.
5. *Persepsi Masyarakat Palembang Terhadap Perbankan Syariah*, Tahun 2001, Jurnal SIMBUR CAHAYA Palembang.
6. *Peran Lembaga Pengelola Zakat (LPZ) dalam Meningkatkan Gerakan Sadar Zakat*, no.18 Tahun 2002, Jurnal SIMBUR CAHAYA Palembang.
7. *Advokasi Kebijakan dan Peraturan Pemberdayaan Pengusaha Kecil dan Menengah di Sumatera Selatan*, Tahun 2000.

8. *Profesi Advokat dan Standar Kualifikasi Bidang Hukum* . Tahun 2003 No.23 September. Jurnal Simbur Cahaya Fak.Hukum UNSRI, Palembang.
9. *Asuransi Syariah Dalam Tata Hukum Nasional* : Perkembangan dan Tantangan. Vol.II No.2 Juni 2004. Jurnal Hukum Program Studi Hukum Program Pascasarjana UNSRI.
10. *Pengelolaan dan Pengembangan Wakaf Produktif dalam Paradigma Hukum Wakaf Indonesia* . No.35 Tahun XIII Januari 2008.
11. Politik Pembangunan dan Pengembangan Hukum Islam Dalam Tata Hukum Indonesia. Tahun 2009 No.39 Mei 2009. Jurnal Simbur Cahaya Fak.Hukum UNSRI, Palembang.
12. *Problematika Nikah Tidak Terdaftar Dalam Hukum Nasional* , No.42 Tahun XV 2010, Mei 2010. Jurnal Simbur Cahaya Fak.Hukum UNSRI, Palembang.
13. *Regulasi Bank Syariah Dalam Pendekatan Ilmu Hukum dan Sistem Perbankan* , Jurnal Repertorium Program Sudi Magister Kenotariatan Fak. Hukum Unsri Vol 1 No.1 Mei-September 2010.
14. *Pemikiran Hukum Positif dan Sejarah Hukum sebagai Landasan Filosofis Legislasi Hukum Islam*, Jurnal Hukum Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana UNSRI Vol. VI Nomor 1 Edisi Januari 2008. ISSN:1412-744.
15. *Penyelesaian Sengketa Perkawinan Islam Dalam Bingkai Hukum Acara Perdata Barat*, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Vo.19 Nomor 4, Desember 2011, hlm 399-419.
16. *Reorientasi dan Reformulasi Hukum Acara Peradilan Agama*, Jurnal Mimbar Hukum dan Peradilan No. 76, 2013, Tahun 2013, hlm 124-151. Penerbit: Pusat Pengembangan Hukum Islam dan Masyarakat Madani (PPHIMM).
17. *Its bath Nikah Upaya Pencatatan Perkawinan Melalui Pengadilan Agama*, No.... Tahun XV ....., Mei 2013. Jurnal Simbur Cahaya Fak. Hukum UNSRI, Palembang.

### C. **BUKU**

1. *Kapita Selekta Hukum Islam*. Bahan Ajar Fakultas Hukum UNSRI 1999;
2. *Teknik Penulisan Karya Ilmiah Bidang Ilmu Hukum*, Fakultas hukum UNSRI 2000;



3. *Kumpulan Hasil Seminar Wakaf*. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Ibadah Haji, Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf. Jakarta: Tahun 2004.
4. *Hukum Acara Peradilan Agama dan Proses Penegakannya dalam Sistem Peradilan Indonesia, dalam Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia (Kompilasi Penelitian Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Tahun 2011)*, Putu Samawati, (ed), Malang: Penerbit Tunggal Mandiri, November 2012.

#### **D. MAKALAH DAN SEMINAR**

1. *Sosialisasi dan Pelembagaan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Zakat* .
2. *Advokat dan Standar Kualifikasi Profesi Bidang Hukum* . Diskusi Panel tanggal 18 September 2002. Fak Syariah IAIN Raden Fatah Palembang.
3. *Kuasa Hukum Dalam Proses Hukum Litigasi dan Non Litigasi*. Bimbingan teknis Kuasa Hukum Pemerintah Sumsel tanggal 29 Oktober 2002.
4. *Bantuan Hukum dan Hukum Acara Yang Berlaku di Peradilan Agama*. Pelatihan Pengacara Kerjasama Lab Hukum Fak.Hukum UNSRI dengan Dinas Tenaga Kerja Prop Sumsel 23-2 Nop 2002.
5. *Urgensi Bantuan Hukum dan Penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) di Lingkungan Peradilan Agama* . Diklat Kepengacaraan BEM Fak.Syariah IAIN Raden Fatah Palembang, 27 September 2002
6. *Teknik Penulisan Hasil Penelitian Hukum*. Penataran Penyusunan dan Laporan penelitian Bidang Hukum. Sekolah Tinggi Ilmu Hukum YAP-ERTIBA Bangka, 16 Pebruari 2004.
7. *Problematika, Peluang dan Strategi Pengelolaan Wakaf*, Disampaikan pada Lokakarya Perwakafan se Sumatera Selatan oleh Kanwil Departemen Agama, tanggal 18 Mei 2006.
8. *Fenomena dan Dampak Sosial Pornografi Dan Pornoaksi Ditinjau Dari Aspek Hukum*, Disampaikan pada Lokakarya Gerakan Anti Pornografi dan Pornoaksi Membangun Partisipasi Masyarakat Dalam Upaya Pencegahan Bahaya Pornografi dan Pornoaksi Bagi Pemuda di Provinsi Sumatera Selatan Tanggal 7 Juni 2006
9. *Aspek Hukum Istishna (Jual beli Pemesanan) Dalam Pembiayaan Perbankan Syariah di Indonesia*, Short Course Ekonomi Syariah UII Yogyakarta, 9 Oktober 2006;

10. *Profitisasi Dana Non Profit Pada Lembaga Sosial Ekonomi Islam (Studi Pada Pengelolaan Wakaf Produktif)*. Short Course Ekonomi Syariah UII Yogyakarta, 10 Oktober 2006;
11. *Optimalisasi Pembiayaan Mudharabah dan Musyarakah suatu Paradigma Baru Dalam Hukum Perbankan Syariah*, diskusi Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) Sumatera Selatan, tanggal 7 April 2007.
12. *Nikah Tidak Tercatat, Nikah Sirri dan Implikasi dari Hukum Negara*, Sabtu 6 Maret 2010, Seminar dilaksanakan oleh Fakultas Hukum UNSRI.
13. *Wakaf Produktif Dan Pemberdayaan Ekonomi Umat Islam*, Disampaikan Pada Pendidikan Latihan (Diklat) Pembina Nadzir Wakaf Tingkat Lanjutan Kementerian Agama Tahun 2010 Propinsi Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu Dan Kepulauan Bangka Belitung Tanggal 16 April 2010;
14. *Pengelolaan Dan Pengembangan Wakaf: Optimalisasi Peran Nazhir Wakaf*, Disampaikan Pada Pendidikan Latihan (Diklat) Pembina Nadzir Wakaf Tingkat Lanjutan Kementerian Agama Tahun 2010 Propinsi Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu Dan Kepulauan Bangka Belitung Angkatan I Senin 19 April 2010.
15. *Pengelolaan Dan Pengembangan Wakaf: Optimalisasi Peran Nazhir Wakaf*, Disampaikan Pada Pendidikan Latihan (Diklat) Pembina Nadzir Wakaf Tingkat Lanjutan Kementerian Agama Tahun 2010 Propinsi Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu Dan Kepulauan Bangka Belitung Angkatan II Sabtu 15 Mei 2010;
16. *Perencanaan Pesan Media Penyuluhan Hukum*. Disampaikan pada Bimbingan Teknis Penyuluhan Hukum Tingkat Lanjutan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Selatan tanggal 26 Mei 2010.
17. *HUKUM ACARA PERADILAN AGAMA: PENEGAKAN HUKUM DALAM BINGKAI KEPASTIAN DAN KEADILAN HUKUM BARAT* : Pidato ilmiah Selaku Ketua hukum Acara pada Yudisium Fakultas Hukum UNSRI ke 99 tanggal 22 Juni 2011;
18. Moderator *BIMBINGAN TEKNIS KEHUMASAN 2012 “Peningkatan Kompetensi Teknis Pranata Humas SKPD dalam Mendukung Sistem Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi Terintegrasi di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Banyuasin”*. Sekayu tanggal 27 Nopember 2012;
19. Moderator “ *Seminar Upaya Pencegahan dan Penanganan Konflik Komunal yang Disebabkan oleh Sengketa Lahan/Tanah* ”, kerjasama Pen-

gadilan Negeri Sekayu, IKAHI Cabang Sekayu dan Pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin. Sekayu tanggal 12 Desember 2012.

20. Penulis dan Narasumber pada Bedah Buku ***Hukum Pidana Islam Sebuah Perbandingan*** ( *Al-Muqaranah Al-Mazahib fi Al-Jinayah* ), Penulis Drs.EldinH.Zainal,MA di Pondok Pesantren Al-Ittifaqiyah, Rabu 26 Juni 2013.
21. Panelis dan Narasumber pada Konsultasi Publik “Kemana Revisi Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban”. Palembang 19 Juli 2013.

#### **E. PENELITIAN**

1. Perwujudan Demokrasi Pancasila Dalam Proses Pengambilan, Penentuan Isi dan Pelaksanaan Keputusan Desa di Kabupaten Musi Banyuasin, Tahun 1991/1992 (anggota).
2. Efektivitas Pelaksanaan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian di Kotamadya Palembang Dalam Kaitan Dengan Pelestarian Lingkungan Hidup, Tahun 1992 (anggota).
3. Lembaga Hukum Ketukoan Pada Masyarakat Nelayan Desa Sungsang Kecamatan Banyuasin II Kabupaten Daerah Tingkat II Musi Banyuasin, Tahun 1993 (Ketua).
4. Studi Tentang Penyelesaian Kejahatan Lingkungan Dengan Sistem Peradilan Pidana, Tahun 1994 (Ketua).
5. Pemanfaatan Sumber Daya Laut Oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Selatan (Suatu Tinjauan Yuridis), Tahun 1995 (anggota).
6. Persepsi Masyarakat Islam Palembang Terhadap Keberadaan Perbankan Syariah, Tahun 2000 (Ketua);
7. Peluang Pemberdayaan Zakat Melalui Lembaga Pengelola Zakat (LPZ) di Kota Palembang, Tahun 2001 (Ketua);
8. Kewenangan Dewan Pengawas Syariah dalam Pengembangan dan Pengawasan Produk Bank Syariah dan Implementasinya Menurut Hukum Perbankan di Indonesia. (Ketua) Tahun 2004.
9. Peningkatan Proses Belajar Mengajar Mata Kuliah Hukum Ekonomi Islam pada Fakultas Hukum UNSRI Tahun 2004 (Program TPSDP, Anggota Tim Tahun 2004);
10. Peningkatan Bahan Ajar Dan Metode Pengajaran Mata Kuliah Hukum Zakat Dalam Pengembangan Hukum Ekonomi Islam (Program TPSDP Tahun 2005, Anggota Tim);
11. Anggota Tim Peneliti Tentang Keputusan Hakim, kerjasama Komisi Yudisial Republik Indonesia dengan Program Pascasarjana Unsri Tahun 2007;

12. Anggota Tim Peneliti Tentang Keputusan Hakim, kerjasama Komisi Yudisial Republik Indonesia dengan Program Pascasarjana Unsri Tahun 2008;
13. Anggota Tim Peneliti Tentang Keputusan Hakim, kerjasama Komisi Yudisial Republik Indonesia dengan Program Pascasarjana Unsri Tahun 2009;
14. Perkawinan Tidak Tercatat: Benturan Pengaturan Hukum Agama Ke Dalam Hukum Negara, dibiayai Anggaran DIPA Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Sesuai dengan Surat Perjanjian Nomor:129a/H9/PL/2010.
15. Penelitian Putusan Hakim, kerjasama Fakultas Hukum UNSRI dengan Komisi Yudisial R.I Tahun 2011;
16. Hukum Acara Peradilan Agama Dalam Proses Penegakannya Dalam Sistem Hukum Indonesia. dibiayai Anggaran DIPA Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Sesuai dengan Surat Perjanjian Nomor:129a/H9/PL/ 2010;
17. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 Terhadap Hak Anak Di Luar Nikah, Hibah Kompetitif DIPA Fakultas Hukum UNSRI Tahun 2012.
18. Itsbath Nikah Dan Peran Pengadilan Agama Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Pencatatan Perkawinan, Hibah Kompetitif DIPA Fakultas Hukum UNSRI Tahun 2012.

**F. PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT;**

1. Membela Perkara Pidana terdakwa Djumar bin Musa dan Riyantono bin Sakiban di Pengadilan Negeri Lubuk Linggau, pada tanggal 5 Desember 2005.
2. Saksi Ahli pada perkara Pidana Tindak Pidana Korupsi atas nama Terdakwa H.Hayanudin bin H.Zawawi pada Pengadilan Negeri Palembang, tanggal 22 September 2006.
3. Saksi Ahli pada perkara Pidana Tindak Pidana Korupsi atas nama Terdakwa Bakarudin bin Senikmo pada Pengadilan Negeri Palembang, tanggal 15 September 2007.
4. Sosialisasi Tentang Desakralisasi Lembaga Perkawinan Pada masyarakat Desa Sumber Makmur dan Desa Sukamaju Kecamatan Sungai Lilin Kabupaten Musi Banyuasin, tanggal 17 Nopember 2009 (Ketua);
5. Sosialisasi tentang Perkawinan Tidak Tercatat Dalam Hukum Positif Indonesia dan Relevansinya dengan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) Pada Masyarakat Kecamatan Batanghari Leko Kabupaten Musi Banyuasin, tanggal 5 Agustus 2010 (Ketua);

6. Pemakalah Workshop Kurikulum Fakultas Syariah tentang Pemetaan Ilmu Hukum pada Fakultas Syariah IAIN Raden Fatah, Selasa tanggal 14 Juni 2011.
7. Penyuluhan hukum tentang Pendaftaran dan Sertifikasi Tanah tanggal 16 Juni 2011. Dilaksanakan dari Dana DIPA Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Nomor: 085 a/UN9.1.2.1/PM/FH/2011 Tanggal 02 Mei 2011;
8. Pendampingan Dan Advokasi Hak Hukum Atas Tanah Masyarakat Terhadap Kekuatan Perusahaan Perkebunan Di Kecamatan Lawang Wetan Kabupaten Musi Banyuasin, Dana DIPA Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Nomor: a/UN9.1.2.1/PM/FH/2011 Tanggal Juli 2012.
9. Advokasi Hak Hukum Masyarakat Atas Tanah Desa Talang Piase Kecamatan Lawang Wetan Kabupaten Musi Banyuasin, Dana DIPA Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Nomor: a/UN9.1.2.1/PM/FH/2012 Tanggal Juli 2013.

#### **G. ARTIKEL SURAT KABAR**

1. Menganalisa Visi dan Misi BAZ Propinsi Sumatera Selatan. Sriwijaya Pos, tanggal 13 Oktober 2001.
2. *Pencanangan Gerakan Sadar Zakat.* Sriwijaya Pos, tanggal 5 Desember 2001.
3. *Zakat dan Tragedi Pasuruan.* Sumatera Ekspres, Jum'at Tanggal 19 September 2008.

#### **H. PROSIDING SEMINAR**

1. Nadzir dan Manajemen Pendayagunaan Tanah Wakaf, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Ibadah Haji, Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Departemen Agama, Tahun 2004.
2. Keberadaan Undang-Undang Wakaf di Dalam Perspektif Tata hukum Nasional, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Ibadah Haji, Direktorat Pengembangan Zakat dan Wakaf Departemen Agama, Tahun 2004.

Palembang, 14 September 2013.

**Dr. H. ABDULLAH GOFAR, SH.,MH**

