



**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PIHAK KETIGA  
BERKAITAN DENGAN SENGGKETA TATA USAHA NEGARA  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986  
JO UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2004**

**TESIS**

**Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum  
Dalam Program Studi Magister Hukum  
Minat Studi Hukum Pemerintahan  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga**



**OLEH :**

**HADJON PILE PETRUS, S.H.**


**NIM. 090510266 - MH**

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
MINAT STUDI HUKUM PEMERINTAHAN  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
S U R A B A Y A  
2007**

## **LEMBAR PENGESAHAN**


**Tesis ini telah disetujui pada  
Tanggal 27 April 2007**

Oleh  
Dosen Pembimbing,



**LANNY RAMLI, S.H., M.H.**  
NIP. 131 878 388

**Mengetahui :**  
**Ketua Minat Studi Hukum Pemerintahan**  
**Program Studi Magister Hukum**  
**Fakultas Hukum Universitas Airlangga**



**Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.**  
NIP. 131 541 986

## **LEMBAR PENGUJIAN**

**Tesis ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Panitia Penguji  
Pada tanggal 9 Mei 2007**

### **Panitia Penguji Tesis**

**Ketua : Dr. Yohanes Sogar Simamora, S.H., M.Hum.**

**Anggota : 1. Lanny Ramli, S.H., M.H.**

**2. Sukardi, S.H., M.H.**



## KATA PENGANTAR

Perlindungan hukum bagi pihak ketiga berkaitan dengan sengketa tata usaha negara perlu mendapat perhatian dalam rangka penegakan hukum yang mengedepankan prinsip keadilan bagi semua pihak. Berkenaan dengan hal tersebut seringkali kepentingan pihak ketiga terabaikan dalam suatu sengketa tata usaha negara, padahal secara nyata kepentingan pihak ketiga dirugikan dalam sengketa tersebut.

Sebagai seorang praktisi hukum yang seringkali berkecimpung dengan berbagai sengketa hukum termasuk sengketa tata usaha negara, penulis seringkali berhadapan dengan kasus yang menunjukkan adanya kelemahan dalam hal perlindungan hukum bagi pihak ketiga, apalagi dengan dihapusnya lembaga perlawanan. Hal inilah yang menjadi alasan mendasar bagi penulis untuk mengupas masalah tersebut dalam tulisan ini yang kiranya dapat merupakan suatu sumbangan pemikiran dalam rangka menata sistem hukum khususnya di bidang peradilan Tata Usaha Negara ke arah yang lebih baik sehingga cita-cita negara hukum memberi perlindungan hukum bagi rakyat dapat menyentuh kepentingan semua warga negara.

Secara teori, konsep negara hukum menempatkan negara pada suatu kewajiban untuk memberi perlindungan maksimal terhadap hak dan kepentingan warga negaranya yang diimplementasikan melalui peran lembaga-lembaga negara khususnya melalui badan peradilan.

Namun demikian kenyataan menunjukkan bahwa perlindungan terhadap hak dan kepentingan warga negara belum dapat dilaksanakan secara maksimal.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Ibu Lanny Ramli, S.H., M.H., sebagai dosen pembimbing yang telah dengan sabar meluangkan waktu serta mencurahkan pemikiran dalam memberikan arahan sehingga tulisan ini dapat diselesaikan ;
2. Bapak Machsun Ali, S.H., M.S., selaku mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga ;
3. Bapak DR. M. Zaidun, S.H., M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga ;
4. Para Dosen Minat Studi Hukum Pemerintahan, Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah membekali penulis dengan materi yang telah diajarkan ;
5. Prof. DR. Philipus M. Hadjon, S.H., yang senantiasa memberi dorongan dan inspirasi bagi penulis sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan studi Magister Hukum ;
6. Isteri tercinta Cecilia Mediawati, Spd dan anak-anak tercinta : Thomas Lamury A. Hadjon, S.H, M.H. , Florentine Romana Hadjon, S.Sn , Vinsensius Valens Lamury Hadjon, yang selalu mendoakan dan memberi perhatian khusus untuk tercapainya cita-cita saya ;

Penulis menyadari bahwa tulisan ini jauh dari sempurna, sehingga segala kritik dan saran merupakan masukan yang berharga.

Akhirnya teriring ucapan syukur kepada Yang Maha Kuasa karena atas penyelenggaraannya tulisan ini dapat diselesaikan, terselip harapan kiranya tulisan ini dapat bermanfaat.

Surabaya, Akhir April 2007

Penulis



## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Lembar Pengesahan .....	ii
Lembar Pengujian .....	iii
Kata Pengantar .....	iv
Daftar Isi .....	vii
 <b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
1. Latar Belakang Masalah .....	1
2. Rumusan Masalah .....	11
3. Tujuan Penelitian .....	12
4. Manfaat Penelitian .....	12
5. Metode Penelitian .....	13
6. Tinjauan Pustaka .....	15
7. Pertanggungjawaban Sistematika .....	19
 <b>BAB II. PENGHAPUSAN LEMBAGA PERLAWANAN</b>	
1. Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara .....	21
2. Hak Gugat .....	28



**BAB III. ASAS ERGA OMNES DALAM PUTUSAN PENGADILAN**

1. Kekuatan Mengikat Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ..... 49
2. Ikut Sertanya Pihak Ketiga Ke Dalam Sengketa ..... 65

**BAB IV. PENUTUP**

1. Kesimpulan ..... 73
2. Saran ..... 76

**DAFTAR BACAAN**

**LAMPIRAN**



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang Masalah

Perlindungan hukum tidak dapat dipisahkan dari konsep negara hukum karena dengan adanya konsep negara hukum mengharuskan negara memberikan perlindungan maksimal terhadap hak-hak warga negara. Perlindungan oleh negara secara maksimal terhadap hak-hak warga negara secara konkrit dijabarkan dalam ketentuan-ketentuan hukum yang memuat parameter yang jelas mengenai hak dan kewajiban warga negara. Perlindungan yang diberikan negara termasuk di dalamnya adalah upaya untuk menghormati hak asasi manusia karena hak asasi manusia adalah hak yang fundamental yang erat kaitannya dengan kodrat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang paling sempurna.

Dalam perkembangannya prinsip negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep demokrasi karena penegakan hukum yang dilakukan secara radikal memiliki potensi yang amat besar untuk mengampulasi hak warga negara termasuk hak untuk mengemukakan pendapat. Oleh karena itu seringkali untuk menunjukkan bahwa aspek penegakan hukum harus dilakukan sejalan dengan pembangunan demokrasi maka muncul ungkapan yang senantiasa kita temukan yakni "negara hukum yang demokratis". Suatu konsep ideal yang didambakan oleh sebagian besar negara berkembang dalam rangka menata sistem hukum dan sistem politiknya ke arah yang lebih baik.

Secara konsepsional Indonesia termasuk negara hukum yang demokratis dengan ciri utamanya adalah adanya azas legalitas yang mengandung makna bahwa setiap tindakan pemerintah dan masyarakat harus berdasarkan pada hukum. Dengan demikian dalam praktek ketatanegaraan kita, adanya azas legalitas memberikan perlindungan terhadap hak azasi manusia serta mewujudkan suatu sistem peradilan yang bebas dan tidak memihak atau "kekuasaan kehakiman yang merdeka" sebagaimana diamanatkan Undang Undang Dasar 1945.

Menurut Dicey, konsep rule of law, mengandung tiga unsur yakni, supremacy of law, equality before the law, dan the constitution based on the individual rights. Dengan adanya azas legalitas sebagaimana yang telah dikemukakan terdahulu, menunjukkan bahwa semua kegiatan pemerintahan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Perlindungan terhadap hak hak azasi manusia harus tercermin dalam berbagai ketentuan hukum yang berlaku dan harus dapat dilaksanakan atau ditegakkan oleh negara melalui aparat penegak hukum sehingga konsep negara hukum yang demokratis bukan sekedar wacana namun dapat diwujudkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung makna bahwa lembaga peradilan memiliki kewenangan yang tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun, termasuk pemerintah yang berkuasa. Dengan demikian dalam mengadili sengketa, hakim akan menjatuhkan putusan sesuai dengan aturan yang berlaku dan sesuai dengan hati nuraninya.

Perwujudan kekuasaan kehakiman yang merdeka dapat dilaksanakan melalui penataan lembaga peradilan, sehingga terciptalah lembaga peradilan yang profesional, fair dan berwibawa. Dengan demikian lembaga peradilan dapat menjadi salah satu instrumen untuk mengukur keberhasilan upaya penegakan Hak Asasi Manusia sebagaimana yang diamanatkan Undang Undang Dasar 1945.

Dalam perkembangannya, sistem peradilan Indonesia mengalami pembenahan dari waktu ke waktu untuk menciptakan efektifitas penanganan perkara atau sengketa yang dihadapi oleh masyarakat pencari keadilan. Pembenahan sistem peradilan di Indonesia ditandai dengan munculnya beberapa peradilan baru yang menangani perkara secara lebih spesifik di antaranya, lahirnya Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha Negara kemudian dirubah dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004. Kehadiran Undang Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang secara khusus bertujuan untuk menangani sengketa atas Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan kepentingan masyarakat, membawa perubahan yang cukup radikal dalam sistem peradilan di Indonesia karena dengan demikian koreksi terhadap Keputusan Penguasa dapat dilakukan melalui peradilan"khusus" yang sebelumnya ditangani oleh Peradilan Umum. Dengan adanya suatu peradilan khusus yang menangani sengketa tata usaha negara serta adanya asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, diharapkan dapat mengurangi

superior Penguasa dan timbulnya kesewenang-wenangan dari pemerintah.

Sebagaimana yang telah dikemukakan terdahulu bahwa konsep negara hukum sangat erat kaitannya dengan demokrasi karena pelaksanaan demokrasi akan dapat terwujud dengan baik apabila hal tersebut dibarengi dengan tegaknya norma-norma hukum. Hukum merupakan elemen yang memberi perlindungan terhadap jalannya proses demokrasi karena demokrasi tanpa penegakan hukum adalah sebuah kesia-siaan karena hanya merupakan demokrasi semu. Penegakan hukum yang sejalan dengan proses demokratisasi pada gilirannya merupakan bagian dari upaya perlindungan terhadap hak azasi manusia karena esensi demokrasi adalah kebebasan menyampaikan pendapat dan dalam menyampaikan pendapat harus dalam koridor hukum yang berlaku walaupun proses tersebut dewasa ini masih belum memperlihatkan hasil yang menggembirakan. Namun demikian harus diakui bahwa telah terjadi kemajuan yang cukup signifikan yang nampak dalam berbagai produk perundang-undangan yang berlaku. Demokrasi dan hak azasi manusia dalam penerapannya merupakan dua sisi yang sulit untuk dipisahkan.

Secara teoritis rakyat mempunyai kekuasaan yang besar untuk mengarahkan dan mengontrol jalannya pemerintahan melalui suaranya secara langsung dan hal tersebut harus mendapat legitimasi dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku. Demikian pula halnya apabila kita berbicara tentang demokrasi maka perluasannya

diletakkan pada teori kebebasan yang memberikan kerangka etis atau normatif.

Pernyataan umum Hak Hak Azasi Manusia mengemukakan tentang hak hak sipil dan politik sebagaimana dituangkan dalam pernyataan umum Hak Hak Azasi Manusia, dapat diuraikan sebagai berikut:

1. The right to life and security of person (article 3)
2. The prohibition of slavery (article 4)
3. The prohibition of torture (article 5)
4. The prohibition of arbitrary arrest, detention or exile (article 9)
5. The right to a fair trial ( article 10) The right to freedom of movement (article 13)
6. The right to property (article 17)
7. The right to freedom of thought, conscience and religion (article 18)
8. The right to freedom of opinion ang expression (article 19)
9. The right to freedom and assembly and association (article 20)
10. The right to participate in the government

Di dalam dokumen dokumen hak azasi manusia yang muncul pada abad kedua puluh seperti Declaration Universal of Human Rights (Piagam PBB 1948) mempunyai sejumlah ciri yang menonjol yakni :

1. HAM adalah hak yang bersifat universal, yang dimiliki oleh manusia semata mata karena ia adalah manusia

2. HAM dianggap ada dengan sendirinya, dan tidak tergantung pengakuan dan penerapannya di dalam sistem adat atau hukum di negara negara tertentu
3. HAM dipandang sebagai norma norma yang penting meski tidak seharusnya bersifat mutlak dan tanpa perkecualian.
4. HAM mengimplikasikan kewajiban bagi individu maupun pemerintah.

Pengaturan tentang prinsip prinsip Hak Azasi Manusia harus tercermin lewat tiga pemberdayaan atas hak hak paling dasar umat manusia yakni:

1. Hak Sipil yaitu menyangkut hak setiap warga negara untuk hidup dan mendapatkan pekerjaan yang layak, serta hak untuk bebas dari rasa takut. Dengan demikian, sudah semestinya bila penyelenggaraan negara merujuk pada azas persamaan dari setiap warga negaranya.
2. Hak Hak Politik adalah kebebasan untuk berserikat menyatakan pendapat dan berorganisasi, memang sudah dijamin oleh negara untuk memperjuangkannya.
3. Hak Hak budaya adalah perlindungan negara atas warganya di dalam mengembangkan identitas budayanya. Dalam masyarakat yang sudah sangat demokratis apa yang disebut dengan *multiculture society* dijadikan pedoman oleh para pengambil keputusan.

Demi tegaknya perlindungan terhadap hak asasi manusia dibutuhkan adanya sarana peradilan yang bersifat mengayomi rakyat dari tindakan pemerintah yakni Pengadilan Tata Usaha Negara . Rakyat perlu

mendapat pengayoman berupa perlindungan hukum, mengingat adanya hubungan antara rakyat dan pemerintah yang bersifat subordinasi yakni yang memerintah dan yang diperintah, yang berkuasa dan yang dikuasai. Hal ini sesuai dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 10 Desember 1948, yaitu :

Pasal 1 : Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak- hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan budi dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam persaudaraan.

Pasal 2 : Setiap orang berhak atas semua hak-hak dan kebebasan – kebebasan yang tercantum dalam pernyataan ini dengan tidak ada kekecualian apapun, seperti misalnya bangsa, warna, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal mula kebangsaan atau kemasyarakatan, milik, kelahiran ataupun kedudukan lain.

Pasal 3 : Setiap orang berhak atas penghidupan, kemerdekaan dan keselamatan seseorang

Pasal 7 : Semua orang adalah sama terhadap undang-undang dan berhak atas perlindungan hukum yang sama dengan tidak ada perbedaan. Semua orang berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap perbedaan yang memperkosakan pernyataan ini dan terhadap segala hasutan yang ditujukan kepada perbedaan semacam ini.



Pasal 8 : Setiap orang berhak atas pengadilan yang efektif oleh hakim-hakim nasional yang kuasa terhadap tindakan perkosaan hak-hak dasar, yang diberikan kepadanya oleh undang-undang dasar Negara atau undang-undang.

Pasal 10 :Setiap orang berhak, dalam persamaan yang sepenuhnya didengarkan suaranya di muka umum dan secara adil oleh pengadilan yang merdeka dan tidak memihak, dalam menetapkan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan dalam setiap tuntutan pidana yang ditujukan kepadanya.

Selanjutnya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia ini dijabarkan dalam Perjanjian Internasional Tentang Hak Hak Sipil dan Politik, 1966, di mana Pasal 26 menyatakan : Semua orang sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama, tanpa diskriminasi apapun. Mengenai hal ini , hukum melarang segala diskriminasi apapun. Hukum melarang segala diskriminasi dan menjamin kepada semua orang akan perlindungan yang sama dan efektif terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti kesukuan, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik dan lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lain.

Demikian juga diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Pasal 27 ayat (1) yaitu "Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada

kecualinya.” Juga dalam Pasal 28 huruf D ayat (1) yaitu “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum “

Pokok-pokok pikiran dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu tadi dijabarkan dalam Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia di dalam Pasal 3 ayat (2) yaitu : “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan yang sama di depan hukum .” Dalam Pasal 5 ayat (1) dicantumkan bahwa “Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum “

Berdasar pemikiran-pemikiran tadi maka perlu adanya peradilan administrasi atau disebut juga peradilan tata usaha negara – selain adanya peradilan umum, peradilan agama dan peradilan militer – dikemukakan oleh Rochmat Sumitro sebagai berikut : <sup>1</sup> ....Penyelesaian sengketa dalam bidang administrasi negara secara tepat adalah melalui Peradilan Administrasi Negara karena :

- 1.Peradilan umum sudah kewalahan menyelesaikan perkara – perkara yang termasuk dalam kompetensinya ;
- 2.Penyelesaian sengketa melalui peradilan administrasi merupakan penyelesaian oleh sarjana – sarjana hukum ahli dalam masing-masing bidangnya sehingga menjamin ketetapan keputusan
- 3.Penyelesaian sebagian perkara di peradilan administrasi akan meringankan beban peradilan umum.
- 4.Penyelesaian dapat dilakukan dengan cepat

---

<sup>1</sup> Rochmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara dan Perlindungan Hak Hak Asasi* ,Kertas Kerja Disampaikan pada Seminar Hukum Nasional ke-4 di Jakarta,1979,h.23.

5. Banyak sengketa akan dapat terselesaikan dengan jalan surat keberatan, karena saluran ini lebih mudah dan lebih supel daripada melalui saluran yuridis murni.
6. Penyelesaian melalui peradilan administrasi mempunyai bobot yang sama dengan pengadilan umum karena kedua-duanya termasuk kekuasaan kehakiman.

Kuntjoro Purbopranoto dalam pidato inagurasi tanggal 12 Oktober 1960 tentang Dasar Dasar Hubungan Warga Negara dengan Pemerintah ada pokok pokok pikiran yang menyangkut peradilan administrasi negara . Dalam mengajukan masalah apakah warganegara mempunyai hak untuk menuntut pemerintah apabila pemerintah melampaui batas kekuasaannya atau menyalahgunakannya , beliau mengatakan :<sup>2</sup>

Persoalan ini harus ditinjau dalam rangka pandangan umum tentang bentuk negara, khusus bentuk pemerintahan negara... Bentuk negara kesatuan Republik Indonesia menghendaki bahwa Pemerintah dapat menjalankan tugasnya dan dapat bertindak secara teguh tegas, di pusat sampai di pelosok-pelosok dan daerah terkecil negara sekalipun dan menghendaki agar didukung oleh seluruh warganegara dan ditaati oleh segenap penduduk ... untuk menilai tindakan pemerintah terhadap penduduk itu, tidak cukup kiranya kita mempergunakan ukuran bersendi norma 'zakelijk juridisch' dan hanya mengemukakan hukum saja (doelmatig) akan tetapi pada hemat kami perlu dipertimbangkan juga hal-hal yang patut dan selaras dengan pandangan masyarakat ... harus memperhatikan dan mengindahkan juga norma-norma kemasyarakatan, termasuk norma-norma kesusilaan dan kebudayaan

C.F.G. Sunaryati Hartono dalam makalahnya berjudul "Beberapa Pikiran Mengenai Suatu Peradilan Administrasi Negara di Indonesia"

---

<sup>2</sup> Kuntjoro Purbopranoto , *Hak Hak Azasi Manusia dan Pantjasila*, h.8,9,10.

mengetengahkan tiga alasan yang merupakan kekhawatiran dibentuknya peradilan administrasi negara yaitu :<sup>3</sup>

- a. Akan merupakan manifestasi daripada falsafah individualisme, sehingga bertentangan dengan Pancasila
- b. Akan merupakan pengawasan yang terlalu ketat terhadap kebijaksanaan lembaga-lembaga pemerintahan , sehingga akan sangat menghambat jalannya pemerintahan yang efektif dan efisien
- c. Akan menyulitkan pelaksanaan politik pemerintah, khususnya dalam hal pengambilan keputusan.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi pokok masalah dalam tesis ini yaitu :

- a. Penghapusan lembaga perlawanan
- b. Asas Erga Omnes dalam putusan pengadilan tata usaha negara

## **3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan di atas maka tujuan penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut :

### **3.1. Tujuan Umum**

3.1.1. Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi dan Hukum Acara peradilan Tata Usaha Negara yang berhubungan dengan perlindungan hukum bagi rakyat

---

<sup>3</sup> Sunaryati Hartono, *Beberapa Fikiran Mengenai Suatu Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, h.2.

3.1.2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi penyempurnaan sistem Peradilan Tata Usaha Negara terutama berkaitan dengan asas erga omnes dan asas audi ad alteram partem.

### 3.2. Tujuan Khusus

3.2.1. Memahami akibat hukum hapusnya upaya perlawanan.

3.2.2. Mencari dan menemukan prinsip-prinsip hukum dalam perlindungan hukum bagi pihak ketiga.

## 4. Manfaat Penelitian

4.1 Manfaat penelitian ini adalah memberi pemahaman kepada masyarakat khususnya pihak ketiga dalam suatu sengketa tata usaha negara mengenai hak dan kepentingannya. Hal tersebut merupakan sesuatu yang sangat penting dalam rangka perlindungan terhadap kepentingan masyarakat dalam kedudukannya sebagai pihak ketiga dalam suatu sengketa tata usaha negara demi mewujudkan penegakan hukum yang mengedepankan perwujudan keadilan bagi seluruh masyarakat. Dengan demikian kepentingan masyarakat dalam suatu sengketa hukum tidak dapat diabaikan karena ada piranti hukum yang merupakan sarana perlindungan bagi kepentingan pihak ketiga.

4.2 Penelitian ini juga diharapkan dapat memberi manfaat bagi para praktisi hukum khususnya bagi para hakim sehingga dalam menjalankan tugasnya senantiasa mengedepankan prinsip keadilan yang menyeluruh bagi semua pihak termasuk kepentingan pihak ketiga dalam suatu

sengketa tata usaha negara. Dengan demikian posisi hakim sebagai aparat yang mengadili suatu sengketa dapat mengapresiasi secara optimal tugas pengayoman yang diembannya karena pada dasarnya para pihak yang bersengketa adalah pihak yang mendambakan adanya keadilan terhadap masalah yang dihadapinya apalagi putusan dalam Pengadilan Tata Usaha Negara bersifat "Erga Omnes".

## 5. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif , yang berupaya untuk mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun azas-azas hukum-hukum umum <sup>4</sup>. Selanjutnya untuk memperoleh kebenaran ilmiah, maka pendekatan yang dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dan pendekatan sejarah (*hystorish approach*) <sup>5</sup>. Pendekatan konseptual adalah pendekatan untuk mendapatkan kejelasan pembenaran ilmiah berdasarkan konsep-konsep hukum, yang terkandung dalam prinsip-prinsip hukum. Pendekatan perundang-undangan adalah pengkajian terhadap permasalahan penelitian didasarkan pada rumusan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya mengenai pendekatan sejarah, adalah pengkajian yang dilakukan

---

<sup>4</sup> P.M.Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Makalah Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1997.

<sup>5</sup> P.M.Hadjon. *Menulis Laporan Penelitian*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1999

terhadap sejarah perkembangan peraturan perundangan yang terkait dengan permasalahan penelitian.

Berdasarkan sifat penelitian ini yakni penelitian hukum secara normatif maka fokus penelitian ditujukan pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dimaksudkan disini berupa Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Mengenai bahan hukum sekunder terkait dengan bahan-bahan pendukung bahan hukum primer seperti buku, teks, disertasi, makalah/artikel ilmiah dalam bidang hukum, jurnal ilmiah hasil penelitian di bidang hukum, hasil-hasil seminar diskusi, simposium dan sebagainya

Mengenai prosedur pengumpulan bahan hukum , mula-mula dihimpun bahan hukum baik primer maupun sekunder yang berkaitan dengan topik atau substansi penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut ditelusuri melalui studi kepustakaan, lembaga-lembaga penerbitan pemerintah maupun swasta , pertemuan ilmiah, seperti seminar, lokakarya, dan sebagainya

Setelah bahan-bahan hukum dikumpulkan, diedit, dipelajari, kemudian diambil intisarinya, berupa teori, ide, konsep, argumentasi, maupun ketentuan-ketentuan hukum yang terkait. Semua bahan hukum dicatat pada kartu-kartu yang sudah disiapkan berkaitan dengan pokok masalah.

Hasil penelitian tersebut selanjutnya disusun dan dianalisis berdasarkan teori-teori, konsep-konsep dan ketentuan peraturan

perundang-undangan, untuk mencari hubungan antara satu dengan lainnya dengan tetap menggunakan penalaran deduktif dan induktif. Melalui langkah-langkah penelitian tersebut di atas, diharapkan akan ditemukan jawaban secara ilmiah atas masalah dalam penelitian ini yakni mengenai penghapusan lembaga perlawanan dan adanya asas erga omnes yang berlaku bagi putusan pengadilan tata usaha Negara.

## 6. Tinjauan Pustaka

Berkenaan dengan judul yang dikemukakan, maka ada beberapa aspek yang perlu dijelaskan, baik melalui pendekatan konsepsional maupun secara yuridis perundang-undangan. Sebelum menjelaskan lebih jauh tentang pengertian perlindungan hukum bagi pihak ketiga maka terlebih dahulu dijelaskan tentang makna perlindungan hukum. Philipus M. Hadjon, dalam bukunya *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia* membagi konsep perlindungan hukum dalam dua kategori yakni perlindungan hukum yang bersifat preventif dan perlindungan hukum yang bersifat represif. Selanjutnya dikatakan<sup>6</sup> “Dengan demikian perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa”. Jika pendapat tersebut dikaitkan dengan judul tulisan ini maka yang dimaksud adalah perlindungan hukum yang bersifat represif yakni berkenaan dengan

---

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, h. 3.



penyelesaian sengketa tata usaha negara yang ada hubungannya dengan kepentingan pihak ketiga.

Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985, Pasal 1 angka (4) menegaskan : Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara , termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian perlindungan hukum bagi pihak ketiga yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perlindungan hukum bagi pihak yang pada awalnya bukan merupakan para pihak yang bersengketa, namun memiliki kepentingan terhadap sengketa tersebut.

Dilihat dari sejarah pemikiran kenegaraan, ide peradilan administrasi negara lahir dari pemikiran F.J. Stahl mengenai unsur-unsur *rechtsstaat*. Dilihat dari pembentukan peradilan administrasi negara, Perancis adalah negara pertama yang melalui proses sejarah yang panjang telah mengalihkan atau menambah fungsi *Conseil d'etat* sebagai puncak dari peradilan administrasi negara di Perancis.

Berkaitan dengan peradilan administrasi negara, kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung makna bahwa dalam melakukan fungsi peradilan (yudisiil) bebas dari pengaruh apapun dan bebas untuk mengambil putusan. Dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat

sehubungan dengan asas itu dikenal prinsip 'no reprisal for their decisions' yang berarti bahwa hakim / peradilan tidak dapat dituntut / digugat atas putusannya karena atas putusan hakim / peradilan tersebut tersedia saluran banding sebagai sarana koreksi.

Empat unsur peradilan administrasi negara menurut Rochmat Sumitro yaitu <sup>7</sup>

- a. Adanya sengketa hukum yang konkret
- b. Adanya para pihak yang bersengketa dan salah satu pihaknya adalah administrasi negara
- c. Hukum yang diterapkan adalah hukum tata negara dan atau hukum administrasi negara
- d. Adanya badan pemutus yang berdiri sendiri

Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ( yang berlaku secara efektif sejak tanggal 14 Januari 1991 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara – Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 8 ) ditandai dengan banyaknya gugatan yang diajukan. Namun demikian, Benjamin Mangkoedilaga menyatakan : <sup>8</sup>

Masih banyak masyarakat yang belum mengetahui mekanisme kerja PTUN. Jangankan mereka , para pengacara saja yang sering mendampingi masyarakat dalam mengajukan gugatan , banyak yang belum memahami. Selama saya menjabat, 99 persen tidak bisa diterima dan isinya juga amburadul. Karena itu, tak heran bila

---

<sup>7</sup> Harsja Bachtiar, *Asas Gotong Royong dan Kekeluargaan Bukan Khas Milik Bangsa Indonesia*, Sinar Harapan, Sabtu, 21-9-1985.

<sup>8</sup> Harian Surya, *Kasus Jayengrono Tak Bisa Digugat di PTUN*, Surabaya, Senin 8 Juli 1991 ; Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, h.323 (1).

banyak sekali kasus gugatan yang diajukan ke PTUN terpaksa tidak bisa ditangani.

Disinyalir pula bahwa dari gugatan yang masuk ke PTUN ternyata sebagian besar belum memenuhi syarat dan terdapat kekurangan utama pada obyek sengketa, yakni yang digugat bukan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Padahal kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan: Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Dalam hal gugatan dikabulkan maka putusan Pengadilan Tata Usaha Negara itu akan menyebutkan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan pihak tergugat yang dalam hal ini adalah badan atau pejabat tata usaha negara. Kewajiban-kewajiban itu meliputi:

1. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang dinilai merugikan penggugat
2. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dengan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru
3. Menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986.
4. Selain kewajiban seperti pada nomor 1,2,3 dapat pula disertai kewajiban rehabilitasi
5. Selain kewajiban seperti pada nomor 1,2,3 dapat pula disertai kewajiban pembebanan ganti rugi yang dibatasi jumlahnya

Berkaitan dengan pencabutan KTUN, dengan hapusnya lembaga perlawanan dan adanya asas erga omnes berarti menghilangkan hak pihak ketiga untuk mengajukan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap . Hal ini menyebabkan hilangnya sarana untuk mencapai tujuan peradilan administrasi atau yang disebut juga dengan peradilan tata usaha negara yaitu memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.

## **7. Pertanggungjawaban Sistematika**

Sistematika penulisan tesis ini diawali dengan bab pendahuluan sebagai bab I yang mengemukakan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian serta tinjauan pustaka. Bab ini menjelaskan isi tesis secara garis besar serta merupakan langkah awal untuk membahas tesis ini secara keseluruhan.

Bab selanjutnya yakni bab II merupakan pembahasan dari rumusan masalah yang telah dikemukakan pada bab I yaitu mengenai Penghapusan Lembaga Perlawanan, yang terdiri dari dua sub bab yakni Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara dan Hak Gugat.

Bab III, mengupas tentang Asas Erga Omnes Dalam Putusan Pengadilan, yang selanjutnya dijabarkan dalam dua sub bab yaitu : Kekuatan Mengikat Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Ikut Sertanya Pihak Ketiga Dalam Sengketa.

Bab IV, merupakan bab Penutup berisi kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang dikemukakan pada bab I serta intisari dari analisis pada bab II dan bab III. Sedangkan saran merupakan sumbangan pemikiran yang kiranya dapat membantu para hakim agar dalam menggeluti tugasnya dapat bertindak secara fair, sehingga kepentingan pihak ketiga senantiasa terlindungi.



## BAB II

### PENGHAPUSAN LEMBAGA PERLAWANAN

#### 1. Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara

Pendapat M. Davis yang dikutip oleh Sunaryati Hartono mengenai perbuatan pemerintah di bidang perencanaan tidak patut dinilai oleh pengadilan perlu mendapat perhatian dan perlu berhati – hati. Yang bersangkutan dengan peradilan administrasi negara adalah perencanaan yang merupakan suatu 'beslissing' dari organ administrasi negara. Perencanaan yang demikian itu oleh kalangan juristen Belanda di bidang *administratiefrecht* dewasa ini memang merupakan suatu diskusi yang cukup ramai.<sup>9</sup> Van Wijk yang bereaksi terhadap pendapat Belifante dalam bukunya *Kort Begrip van het Administratief Recht*, berpendapat bahwa 'het plan beschouwd moet worden als een bundle van beschikkingen.'<sup>10</sup> Dikaitkan dengan ketentuan Wet AROB yang membedakan *beschikking* dari *beslissingen van algemene strekking* kebanyakan menganut pendirian Belifante bahwa *plannen* merupakan 'besluiten van algemene strekking' dan bukan sebagai 'bundels van individuele beschikkingen'<sup>11</sup> Kalau demikian tidak berarti bahwa tidak tersedia saluran 'rechtsbescherming' bagi perbuatan – perbuatan yang berupa 'plannen'. Suatu bentuk

<sup>9</sup> F.A.M. Stroink, *Inleiding in het Staats en Administratief Recht*, h.103

<sup>10</sup> R.H. van der Burg, *Planfiguren in het Administratief Recht* dimuat dalam Reader *Administratief Recht-RUL 1983-1984* h.16.

<sup>11</sup> R.W.L.Loeb, *de wet Arob toegepast*,h.29.

rechtsbescherming yang lazimnya digunakan terhadap 'plannen' adalah lembaga 'inspraak'.<sup>12</sup>

Kuntjoro Purbopranoto dalam Bukunya Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, tidak menyetujui suatu pemikiran yang tegas tentang rumusan kompetensi peradilan administrasi negara. Dalam buku tersebut hanya dikutip rumusan yang berasal dari konsep RUU Peradilan Administrasi Negara yang pernah diajukan LPHN Departemen Kehakiman tahun 1967 dan pendapat – pendapat para sarjana yang pernah diajukan seperti Buys, Thorbecke dan van Praag.<sup>13</sup>

Padmo Wahyono dalam bukunya Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum secara singkat menyinggung lingkup kompetensi Peradilan Administrasi Negara yaitu :

Berdasarkan UUD 1945, 'penyelenggara negara' yang diinstruksikan secara garis besar meliputi :

- Penyelenggaraan kehidupan negara (kehidupan politik)
- Penyelenggaraan kesejahteraan sosial

Bidang penyelenggaraan yang terakhir inilah menurut hemat kami merupakan bidang kegiatan peradilan tata usaha negara,<sup>14</sup>

Rumusan yang lebih terperinci diajukan dalam seminar hukum nasional IV di Jakarta tahun 1979. Dikatakan :

Yang menjadi titik pangkal adanya suatu peradilan administrasi negara adalah 'surat ketetapan' atau 'beschikking'. Tanpa adanya surat ketetapan tidak ada sengketa yang dapat diputuskan oleh

---

<sup>12</sup> F.H van der burg, op cit, h. 187.

<sup>13</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, h.87.

<sup>14</sup> Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, h.127.

peradilan administrasi. "Materiele daad" atau "feitelijke handeling" saja tidak dapat menimbulkan sengketa administrasi dan tuntutan ganti rugi karena "onrechtmatige overheidsdaad" diajukan kepada pengadilan umum.<sup>15</sup>

Mengenai maksud sengketa Tata Usaha Negara (TUN), Pasal 1 angka 4 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan Undang Undang No. 5 Tahun 1986, merumuskan :

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara , baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Atas dasar rumusan tersebut, sengketa Tata Usaha Negara mengandung unsur :

Pertama, subyek sengketa adalah orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Apabila hal ini dikaitkan dengan pemikiran Sjachran Basah yang mengklasifikan sengketa administrasi ke dalam sengketa intern (sengketa antar administrasi negara) dan sengketa ekstern (sengketa antar administrasi negara

---

<sup>15</sup> Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak*, h. 17.



dengan rakyat )<sup>16</sup> , maka sengketa Tata Usaha Negara dimaksud termasuk sengketa ekstern dan bukannya sengketa intern.

Kedua, obyek sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Berarti sengketa Tata Usaha Negara lahir dari adanya Keputusan Tata Usaha Negara. Tanpa adanya Keputusan Tata Usaha Negara, tidak akan ada sengketa Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 merumuskan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai berikut :

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.

Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) mengandung elemen-elemen tertentu, namun ada ketidakseragaman pendapat dari beberapa pendapat sarjana, antara lain ;

Menurut Philipus M. Hadjon :

- Penetapan tertulis ;
- Oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ;
- Tindakan hukum Tata Usaha Negara ;
- Konkret, individual ;
- Final
- Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

---

<sup>16</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1989, h.31.

Menurut Paulus E. Lotulung : <sup>17</sup>

- \* Penetapan tertulis;
- \* Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- \* Berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- \* Bersifat konkret
- \* Individual
- \* Final
- \* Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Menurut B.Lopa dan A. Hamzah : <sup>18</sup>

- \* Berupa penetapan ( bukan perbuatan).;
- \* Tertulis (yang lisan tidak menjadi obyek) ;
- \* Yang mengeluarkan harus badan atau pejabat tata usaha negara ;
- \* Berisi tindakan hukum ;
- \* Ada dasar hukumnya dalam perundang-undangan ;
- \* Konkret (jadi bukan yang abstrak);
- \* Individual (tidak bersifat umum );
- \* Final (bukan sementara);
- \* Menimbulkan akibat hukum

Menurut Indroharto : <sup>19</sup>

- \* Bentuk penetapan itu harus tertulis
- \* Dikeluarkan oleh badan atau jabatan Tata Usaha Negara ;
- \* Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- \* Bersifat konkret, individual dan final;
- \* Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Menurut Wicipto Setiadi : <sup>20</sup>

- \* Penetapan tertulis ;
- \* Badan atau pejabat tata usaha negara
- \* Tindakan hukum tata usaha negara;
- \* Bersifat konkret, individual dan final;
- \* Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

---

<sup>17</sup> Paulus Efendi Lotulung, *Perbuatan Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik*, dalam PJJ Sipayung (editor), *Pejabat Sebagai Calon Tergugat Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Sri Rahayu, Jakarta, 1989, h.148.

<sup>18</sup> B.Lopa, dan A. Hamzah, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, h.48.

<sup>19</sup> Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, Surabaya, 1997, h.8

<sup>20</sup> Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Suatu Perbandingan, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, h.97.

Menurut S.Prajudi Atmosudiro: <sup>21</sup>

- \* Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara ;
- \* Berdasarkan wewenang dan kewajiban menurut suatu peraturan perundang – undangan ;
- \* Berlaku untuk seseorang tertentu maupun umum dan bertujuan untuk :
  1. Menyatakan sesuatu ;
  2. Menentukan, mengubah dan meniadakan sesuatu hubungan hukum ;
  3. Untuk menciptakan suatu hubungan hukum baru atau ;
  4. Menolak untuk mengubah, meniadakan atau menimbulkan hubungan hukum.

Menurut Rochmat Soemitro yang tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara adalah : <sup>22</sup>

- a. Keputusan yang merupakan perbuatan hukum perdata
- b. Keputusan mengenai tata usaha angkatan bersenjata Republik Indonesia
- c. Keputusan yang merupakan pengaturan yang bersifat umum
- d. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan pihak lain

Berkaitan dengan itu Benyamin Mangkoedilaga dalam bukunya *Kompetensi Absolut dan Relatif Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara* mengatakan : <sup>23</sup>

Keputusan tata usaha negara yang dapat diajukan ke muka pengadilan tata usaha negara seperti yang terjadi di Perancis harus merupakan keputusan dalam lapangan publik dan bukan terletak dalam hukum perdata / privat. Sebab yang bersifat perdata tempatnya di Pengadilan Umum. Oleh sebab itu apabila yang disengketakan itu menyangkut aparatur negara dalam rangka aktivitasnya melakukan suatu pelayanan umum maka hukum publiklah yang berlaku, sedangkan apabila keputusannya terletak dalam lapangan hukum perdata maka hakim perdata yang menanganinya. Seperti halnya di Perancis , katanya yang

---

<sup>21</sup> S.Prajudi Atmosudiro, *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara*, Kertas Kerja , Pada Simposium PTUN Yang Diselenggarakan BPHN, 5 – 7 Februari 1976 , Jakarta.

<sup>22</sup> Rochmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara* , h. 7

<sup>23</sup> Benyamin Mangkoedilaga, *Kompetensi Absolut dan Relatif Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*, h. 27

menjadi sebab timbulnya sengketa administrasi adalah adanya ketetapan atau aturan – aturan pelaksanaannya yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam tugasnya melaksanakan public service, suatu tindakan yang unilateral terhadap masyarakat. Tindakan pemerintah semacam itulah yang dapat disengketakan berdasarkan hukum.

Menurut penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara istilah penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk memudahkan segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu keputusan badan atau pejabat tata usaha negara menurut undang undang ini apabila sudah jelas :

- a. Badan atau pejabat tata usaha negara mana yang mengeluarkannya,
- b. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu ;
- c. Kepada siapa tulisan itu diajukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya .

Mengenai pengertian badan atau pejabat Tata Usaha Negara dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan ialah kegiatan yang bersifat eksekutif. Mengenai hal ini perlu dijelaskan lebih lanjut : <sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Philipus M.Hadjon,*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Op.Cit., h. 138

Nampaknya 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. Kepustakaan Belanda lebih populer menggunakan istilah 'bestuur' daripada istilah 'uitvoerende macht'....Dalam kaitannya dengan KTUN, di samping keputusan pelaksanaan (executive decision atau gebonden beschikking) juga ada keputusan bebas (discretionary decision atau vrije beschikking).Kepustakaan Belanda menggambarkan kegiatan/lapangan 'bestuuren' adalah seluruh lapangan kegiatan negara setelah dikurangi 'regelgeving' dan 'rechtspraak'. Dengan demikian kalau pengertian Tata Usaha Negara diartikan sebagai urusan pemerintahan(Pasal 1 angka 1) maka urusan pemerintahan itu tidak hanya meliputi kegiatan yang bersifat eksekutif saja. Mungkin konsep Belanda tersebut dapat kita gunakan untuk merumuskan pengertian urusan pemerintahan itu secara tepat. Hal ini menjadi sangat penting artinya apabila kita kaitkan dengan 'toetsingsgronden'....

Untuk itulah pengertian badan atau pejabat Tata Usaha Negara janganlah diartikan semata-mata secara struktural tetapi lebih ditekankan pada aspek fungsional<sup>25</sup>.

## 2. Hak Gugat

Fungsi pemerintahan menurut pemikiran Donner yang mengutarakan empat macam bentuk fungsi penguasa :<sup>26</sup>

### a. Pemeliharaan ketertiban.

Pemeliharaan ketertiban pada tingkat pertama ialah pengawasan supaya dapat terlaksana dengan teratur. Dapat terdiri dari penetapan peraturan bagi komunikasi timbal balik, di

<sup>25</sup> Ibid.,h.139

<sup>26</sup> Ibid.,h.12-14.

mana diserahkan pada manusia untuk mengadakan sendiri pelanggaran atas hukum tadi dan membuatnya berlaku melalui suatu proses (seperti dalam hal lalu lintas jalan ). Suatu teknik lain pemeliharaan ketertiban ialah terikatnya beberapa kegiatan atau keadaan pada suatu perizinan , pengesahan persetujuan atau suatu bentuk pemberian kuasa yang lain oleh karena kegiatan – kegiatan itu pada dasarnya adalah terlarang kecuali jika dilaporkan dan memperoleh kontrol itu dilakukan pada saat dilaporkan dan kemudian diselidiki apakah tidak ada orang yang bertindak tanpa memperoleh izin dan apakah mereka yang telah mendapatkan izin memang berpegang pada peraturan. Tentu saja di beberapa tempat terdapat kemungkinan untuk badan – badan pemerintahan untuk mengeluarkan perintah, umpamanya dalam hal lalu lintas jalan atau dalam hal pemerintahan ketertiban umum jika terjadi keonaran umum ( keributan).

b. Pengelolaan keuangan.

Melalui pajak, pungutan – pungutan lain , pendapatan sendiri umpamanya dari sumber bantuan kekayaan alam dan kredit luar negeri, pihak penguasa menjadi yang terkaya dan yang paling boleh dipercaya dalam negara. Dalam hal pemasukan uang pajak yang terutang, pihak pemerintahan ( dalam bentuk kantor inspeksi pajak ) memainkan peran yang penting. Pendapatan

pihak penguasa bertujuan untuk menutup kebutuhan – kebutuhan sendiri , namun juga mempunyai fungsi dalam hal pengaturan kembali pendapatan negara dan dalam usaha memberi kredit dan jaminan atau memberi harta milik yang diinvestasikan oleh kelompok-kelompok tertentu atau masyarakat umum.

c. Tuan tanah.

Sejak dahulu pihak penguasa merupakan tuan tanah, banyak jalan dan sungai, pantai mengadakan koreksi terhadap situasi dalam masyarakat yang dialami secara tidak diinginkan. Dengan demikian penguasa memberi bantuan, menyediakan subsidi, bendungan dan tentu saja bahan – bahan mineral, adalah milik penguasa. Penguasa juga memiliki kesempatan – kesempatan juridis untuk merampas tanah ataupun menggunakan tanah itu dengan tujuan membatasi kepentingan umum dan pungutan pajak.

d. Penguasa.

Beberapa kegiatan hanya dapat dilaksanakan oleh pihak penguasa mengingat sifat atau karena diharuskan sesuai dengan undang undang. Maka kita menyebutkan 'jasa-jasa' pihak penguasa, seperti pertahanan, pekerjaan umum, polisi, pemadam kebakaran, peredaran mata uang, pendidikan, penyediaan air minum, energi dan saluran air, PTT

(pos, telegram dan telepon), angkutan umum dan pengadilan. Adapun bentuk ditawarkannya jasa-jasa ini berbeda. Beberapa macam jasa sepenuhnya diurus oleh jawatan – jawatan pemerintah dan dibiayai dari sumber pendapatan pajak. Jasa-jasa yang lain dilengkapui oleh badan- badan swasta yang bergerak di 'pasaran' seperti PTT. Dalam hal ini semua memang ada perundangan yang memberi jaminan bahwa pemberian jasa itu tetap untuk tujuan kepentingan umum.

Selain keempat jasa yang diarahkan keluar (ekstern) itu, masih ada kegiatan pemerintahan yang diarahkan fungsinya ke dalam (intern). Dalam kaitannya ini fungsi pemerintahan itu diarahkan sebagai :<sup>27</sup>

- a. Badan organisasi intern  
Pemerintah bertanggung jawab atas pengeluaran biaya yang sangat besar bagi kebutuhan para pegawai negeri, harta milik yang banyak jumlahnya. Tanggung jawab itu juga termasuk pembentukan dan pemeliharaan hukum dan bidang – bidang yang menjadi urusan pemerintah. Pemerintahan intern ini berbentuk segala macam aturan organisasi, keputusan pengangkatan dan pemberhentian, aturan – aturan dan keputusan – keputusan mengenai kedudukan hukum pegawai negeri, keputusan – keputusan tentang bidang kepegawaian para pegawai yang kedudukannya lebih tinggi terhadap yang lebih rendah dan peraturan mengenai penyelesaian sengketa di antara para pegawai negeri. Berdasarkan wewenang yang ada pemerintahan secara intern dapat bertindak menurut hukum publik.
- b. Badan hukum menurut hukum perdata.  
Badan – badan hukum telah didirikan dan oleh karena itu harus dianggap termasuk dalam pihak pemerintah (jawatan umum). Maka badan – badan ini mempunyai wewenang untuk dan atas nama negara melaksanakan tindakan – tindakan hukum menurut hukum perdata.

---

<sup>27</sup> Ibid.,h.15.



Dengan demikian tindakan pemerintah baik secara intern maupun eksteren yang menimbulkan kerugian maka penyelesaian hukumnya dapat ditempuh melalui PTUN ataupun Peradilan Umum. Sedangkan pengertian tindakan pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut : <sup>28</sup>

Tindakan-tindakan hukum dan perbuatan materiil yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Tindakan yang dilakukan untuk pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan yang dilakukan oleh penguasa tinggi dan rendah secara hakiki.

Ini berarti bahwa dalam penyelenggaraan kepentingan umum organ-organ pemerintahan disertai kewenangan untuk melakukan aktivitas-aktivitas menurut hukum publik. Secara rinci macam-macam tindak pemerintahan menurut hukum dalam rangka menyelenggarakan kepentingan umum itu dapat disebutkan sebagai berikut : <sup>29</sup>

1. Dengan membebaskan kewajiban pada organ – organ itu untuk menyelenggarakan kepentingan umum ;
2. Tindakan mengeluarkan peraturan perundang – undangan yang bersifat melarang atau membolehkan yang ditujukan kepada semua orang (peraturan yang bersifat umum);
3. Mengeluarkan ketetapan – ketetapan atau instruksi-instruksi yang bersifat memberikan beban ;
4. Memberikan subsidi-subsidi atau bantuan – bantuan kepada pihak swasta
5. Memberikan kedudukan hukum kepada seseorang sesuai dengan keinginannya, sehingga orang tersebut mempunyai hak dan kewajiban;
6. Melakukan pengawasan terhadap pekerjaan swasta ;
7. Bekerja sama dengan perusahaan lain dalam bentuk – bentuk yang ditentukan untuk kepentingan umum ;

<sup>28</sup> Victor Situmorang, *Dasar Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, h. 100.

<sup>29</sup> *Ibid.*, h. 104

8. Mengadakan perjanjian dengan warga negara berdasarkan hal-hal yang diatur dalam hukum .

Tugas – tugas pemerintahan yang dilakukan oleh administrasi negara adalah tugas – tugas yang tidak termasuk dalam tugas – tugas membuat peraturan dan mengadili. Tugas tersebut merupakan tugas pemerintahan dalam arti sempit yang dalam istilah Belanda disebut 'besturen'. Pemerintahan dalam arti luas (regeren, bewindvoering) meliputi membuat peraturan (regelgeven ), pemerintahan dalam arti sempit (bestuur) Berkaitan dengan itu maka dirumuskan empat kategori norma – norma hukum yaitu :

- a. Bersifat Umum – Abstrak , yakni dalam hal tindakan hukum itu berupa suatu keputusan tata usaha negara yang sifat norma hukumnya mengatur. Apabila peraturan yang diputuskan itu dibuat oleh suatu badan atau pejabat tata usaha negara yang memiliki wewenang legislative , maka kita dapat suatu undang – undang dalam arti material atau keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum. Sedangkan apabila yang mengeluarkan peraturan itu bukan badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak memiliki wewenang legislative maka didapatkan apa yang disebut perundang – undangan semu. (pseudo wetgeving).
- b. Bersifat Umum – Konkret ;

Belifante menyebutkan tindakan hukum publik semacam ini disebutnya sebagai norma konkret. Menurut pendapatnya suatu norma konkret serta menyebabkan dapat diterapkannya secara praktis menurut tempat dan waktu dari norma suatu peraturan perundang – undangan yang bersifat umum.

- Tindakan hukum publik dilihat sebagai figur hukum yang berada di tengah – tengah antara peraturan yang bersifat umum (Undang Undang ) dengan keputusan tata usaha negara yang merupakan norma konkret adalah antara lain keputusan tata usaha negara yang menentukan suatu daerah tertentu sebagai daerah pemukiman, daerah industri, daerah yang terjangkit suatu penyakit menular. Yang tidak sependapat dengan ini yakni diantaranya van Wijk yang menyatakan suatu norma itu menurut definisinya selalu bersifat abstrak dan tidak konkret. Sedangkan Donner mengatakan introduksi nama tersebut bukan menjelaskan tetapi malah mengacaukan .
- c. Bersifat individual – abstrak seperti izin- izin. Berdasarkan Undang Undang Gangguan yang disertai dengan syarat – syarat yang abstrak dan berlaku secara permanen.
  - d. Bersifat Individual – Konkret , seperti yang dikandung oleh keputusan tata usaha negara yang berupa

penetapan tertulis : SK Pengangkatan dan pemberhentian pegawai dan SK pajak tambahan

Macam – macam kategori keputusan pemerintah / penguasa menurut Van Wijk / Konijnenbelt dibedakan sebagai berikut :

- a. Keputusan pemerintah yang berkaitan dengan perbuatan material ;
- b. Tindakan – tindakan hukum yang meliputi :
  1. Tindakan hukum intern;
  2. Tindakan hukum eksteren yang meliputi :
    - a. Tindakan hukum perdata eksteren;
    - b. Tindakan hukum publik eksteren yang meliputi :
      1. Tindakan hukum publik eksteren yang banyak pihaknya.
      2. Tindakan hukum publik eksteren yang bersifat sepihak meliputi :
        - a. Bersifat umum (Umum abstrak – umum konkret)
        - b. Bersifat individual meliputi individual abstrak dan individual konkret

Bersifat konkret artinya , obyek yang diputuskan dalam keputusan tata usaha negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan , umpamanya keputusan mengenai rumah si A, izin usaha bagi si B, pemberhentian si C sebagai pegawai negeri.

Bersifat individual artinya, keputusan tata usaha negara itu tidak ditujukan kepada umum , tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang ditujukan, kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang

pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama – nama orang terkena keputusan tersebut.

Sedangkan bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan umpamanya keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN).

Berkaitan dengan fungsi pemerintahan adalah tindak pemerintahan (bestuurshandeling). Tindak pemerintahan adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Menurut C.F.Strong administrasi negara adalah the whole body of public servant, civil and military, sedangkan menurut Wet AROB 1975 (Belanda) yang dimaksud dengan organ administrasi negara adalah 'iedere person en iedere clege , met enige openbare gezag ...' ( setiap orang dan setiap badan yang memiliki kekuasaan publik tertentu ) dan tidak termasuk pengertian organ administrasi negara adalah kekuasaan pembuatan undang – undang, staten general, badan pemeriksa keuangan, biro pemungutan suara, kekuasaan kehakiman, badan – badan peradilan, badan – badan yang

tindakannya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman badan banding dan dewan oktroi.<sup>30</sup>

Tugas pemerintahan yang dilakukan oleh administrasi negara adalah tugas – tugas yang tidak termasuk dalam tugas – tugas yang membuat peraturan dan mengadili. Tugas tersebut merupakan tugas pemerintahan dalam arti sempit yang dalam istilah Belanda disebut 'besturen' Pemerintahan dalam arti luas (regeren, bewindvooring) meliputi membuat peraturan (regelgeven), pemerintahan dalam arti sempit (bestuur) serta mengadili dalam perselisihan.<sup>31</sup>

Penyelenggaraan urusan pemerintahan (negara) adalah pemerintah yang menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dilaksanakan oleh organ – organ pemerintah yang secara umum dibakukan namanya yaitu para badan atau pejabat tata usaha negara. Dalam percakapan sehari-hari kata pemerintah itu sering dinamakan kekuasaan eksekutif. Arti bagian dari keseluruhan kekuasaan dan fungsi-fungsi legislative (pembuatan peraturan atau undang undang), serta mengadili.

Sebenarnya istilah eksekutif yang berasal dari ajaran trias politika itu tidak dapat digunakan lagi, karena dalam keadaan senyatanya penyelenggaraan pemerintahan itu tidak dapat lagi dikotak-kotak dalam kekuasaan – kekuasaan yang terpisah satu dengan yang lain dan urusan pemerintahan dalam zaman sekarang ini bukan lagi terbatas pada eksekusi (pelaksanaan) ketentuan – ketentuan undang undang saja. Dalam suasana hukum tata usaha negara itu kita jumpai peraturan – peraturan mengenai organ – organ pemerintah yang disebut Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta peraturan –peraturan mengenai fungsi – fungsi pemerintahannya.

---

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengertian Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, h.1

<sup>31</sup> Ibid.,h.2.

Dengan demikian yang dimaksud dengan urusan pemerintahan atau fungsi yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, khususnya oleh badan atau pejabat tata usaha negara adalah tugas-tugas penguasa yang bukan merupakan tugas-tugas legislative maupun judicial, Selanjutnya peraturan – peraturan hukum tata usaha negara (hukum administrasi) dapat dibedakan dalam dua kategori :

- a. Ada peraturan – peraturan mengenai cara – cara dan bentuk – bentuk tindakan hukum yang diterapkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang menurut hukum dapat mengikat para warga masyarakat.
- b. Ada peraturan – peraturan yang mengatur tentang kemungkinan dan cara menggugat keputusan – keputusan tata usaha negara yang mengikat warga masyarakat yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai pelaksanaan wewenang pemerintahannya, baik kepada instansi – instansi dalam lingkungan Pemerintah sendiri (Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986) maupun ke muka peradilan yang bebas ( Pasal 53 dst UU Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 ).

Forsthoff membedakan tindak pemerintahan atas '*feitelijke en rechtshandelingen*' Perbedaan tersebut mengikuti perbedaan oleh Waline atas '*operations purement materielles*' dan '*actes juridiques*' Menurut Rivero, '*acte juri dique*' adalah ... un acte volonte destine a

modifier l'ordonnancenebt juridique' (adalah tindakan yang dimaksudkan untuk melahirkan suatu akibat hukum ).

Forsthoff menyatakan 'Nur solche akte , von denen unmit telbar eine rechtliche wirkung ausgeht ' (hanya tindakan semacam itulah (rechtshandeling) yang melahirkan suatu akibat hukum ). Menurut Donner , 'rechtshandelingen' adalah 'handelingen, die een direkte rechtswerking hebben' (tindakan – tindakan yang langsung).

Menurut ABAR , rechtshandelingen adalah 'handelingen , dienaar gericht zijn op een bepaald rechtsgevolg' (tindakan – tindakan yang menurut hakekatnya diarahkan kepada suatu akibat tertentu). Di negara Belanda nampaknya dewasa ini pendapat terakhir itulah yang diikuti. Dengan pengertian yang demikian tidak berarti bahwa tidak mungkin akan lahir suatu gugatan 'onrechtmatigedaad' ataupun gugatan ganti rugi terhadap tindakan yang termasuk pengertian ' feitelijke handelingen'

Pemerintah misalnya membangun jembatan penyeberangan adalah ' feitelijke handelingen'. Dalam pelaksanaan pembangunan jembatan tersebut mungkin saja dapat terjadi suatu perbuatan yang 'onrechtmatige' <sup>32</sup>

Tindakan hukum (rechtshandeling) dibedakan atas tindakan berdasarkan hukum privat dan tindakan berdasarkan hukum publik. Tindakan berdasarkan hukum publik selanjutnya dibedakan atas tindakan sepihak (eenzijdige) dan berbagai pihak (meerzijdige).

---

<sup>32</sup> Ibid.h.3.



Bentuk konkret daripada tindakan sepihak adalah 'keputusan pemerintah' (*beschikking*) sedangkan 'publik rechterlijke overeenkomst' sebagai salah satu bentuk dari tindakan berbagai pihak hingga saat ini masih merupakan perdebatan. Menurut Philipus M. Hadjon kekuasaan pemerintahan yang ada di Indonesia sangat populer disebut kekuasaan eksekutif dalam prakteknya tidaklah murni sebuah kekuasaan eksekutif. Di negara manapun tidak pernah terjadi bahwa kekuasaan pemerintahan hanyalah murni melaksanakan undang-undang.<sup>33</sup>

Istilah yang populer adalah *bestuur* yang dikaitkan dengan *sturen* dan *sturing*. *Bestuur* dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislative dan kekuasaan yudisiil. Dengan rumus itu kekuasaan pemerintahan tidaklah sekedar melaksanakan undang-undang. Kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan yang aktif. Sifat aktif tersebut dalam konsep hukum administrasi secara instrinsik merupakan unsur-unsur utama dari 'sturen' (*besturen*). Unsur-unsur tersebut adalah:<sup>34</sup>

1. *Sturen* merupakan suatu kegiatan yang kontinyu. Kekuasaan pemerintahan dalam hal menerbitkan ijin mendirikan bangunan misalnya tidaklah berhenti dengan diterbitkannya ijin mendirikan bangunan. Kekuasaan pemerintah senantiasa mengawasi agar ijin tersebut digunakan dan ditaati. Dalam hal pelaksanaan mendirikan bangunan tidak sesuai dengan ijin yang diterbitkan, pemerintah akan menggunakan kekuasaan penegakan hukum berupa penertiban yang mungkin berupa tindakan pembongkaran bangunan yang tidak sesuai. Demikian halnya penerbitan surat ijin mengemudi oleh polisi. Aktivitas

<sup>33</sup> Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet En Rechtsmatig Bestuur) Sebuah Studi Interpretasi Terhadap Ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No 5 Thn 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pidato Ilmiah, Disampaikan pada Dies Natalis X dan Wisuda Sarjana Strata I dan Program Diploma III, Unika Widya Karya, Malang, 27 Juni 1992, h.3.

<sup>34</sup> *Ibid*,

- polisi tidak berhenti dengan terbitnya SIM tetapi terus mengawasi penggunaan SIM oleh pemegangnya.
2. Sturen berkaitan dengan penggunaan kekuasaan. Konsep kekuasaan adalah konsep hukum publik. Sebagai konsep hukum publik penggunaan kekuasaan harus dilandaskan pada azas-azas negara hukum, azas demokrasi dan azas instrumental. Berdasarkan dengan negara hukum azas *Wet en rechtmatigheid van Bestuur*. Dengan adanya azas demokrasi tidaklah sekedar adanya badan perwakilan rakyat, asas keterbukaan pemerintahan dan lembaga peran serta masyarakat (*inspraak*) dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah adalah sangat penting artinya. Asas instrumental berkait dengan hakekat hukum administrasi sebagai instrumen. Dalam kaitan ini asas efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pemerintahan selayaknya mendapat perhatian yang memadai. (*doeltreffenheid* dan *doelmatigheid*).

Dalam membayar pajak kendaraan bermotor telah dilaksanakan sistem *drive true* sehingga para pemilik kendaraan bermotor tidak lagi antri berjubel untuk melaksanakan kewajiban membayar pajak kendaraan. Dengan demikian azas efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pemerintahan sudah mulai diperhatikan.

3. Sturen menunjukkan lapangan di luar legislative dan yudisiil. Lapangan ini lebih luas daripada sekedar lapangan eksekutif belaka.
4. Sturen senantiasa diarahkan kepada suatu tujuan (*doelgerichte*). Dengan konsep *bestuur* tadi menurut Philipus M.Hadjon kekuasaan pemerintah tidaklah semata – mata sebagai suatu kekuasaan terikat tetapi juga merupakan suatu kekuasaan bebas (*vrij bestuur, fries ermessen, discretionary power*)

Dalam konsepsi negara hukum tindak pemerintahan diharapkan dapat melindungi dan menjamin hak-hak warganegaranya. Dalam kaitan ini

Sjachran Basah menyebutkan dalam suatu negara hukum terdapat suatu pola sebagai berikut ;<sup>35</sup>

1. Adanya penghormatan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.
2. Adanya mekanisme kelembagaan negara yang demokratis
3. Adanya tertib hukum
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas.

Keempat hal yang terdapat dalam pola itu saling kait mengait serta berhubungan erat dengan fungsi negara hukum tersebut yaitu menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial berdasarkan Pancasila.

Sebagaimana diketahui pemikiran tentang negara hukum yang asalnya dapat ditelusuri pada tulisan – tulisan John Locke (Two Treaties on Government, 1689) Charles de Secondat , Baron de la Bre'de et de Montesquieu (l'Esprit des Lois , 1748) Immanuel Kant (Über den Gemeinspruch : Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, 1793 dan Metaphysik der Sitten , 1797 ) . Ringkasnya mengandung unsur – unsur yang bersifat universal sebagai berikut :<sup>36</sup>

- a. Dalam negara hukum pemerintahan dilakukan berdasarkan undang – undang (asas legalitas) di mana kekuasaan / wewenang yang dimiliki pemerintah itu hanya semata – mata ditentukan oleh UUD atau UU
- b. Dalam negara hukum hak – hak dasar manusia diakui dan dihormati oleh penguasa

<sup>35</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, h. 148.

<sup>36</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Pustaka Sinar Harapan , Jakarta, 1991, h.57

- c. Kekuasaan pemerintahan dalam negara tidak dipusatkan dalam satu tangan , tetapi harus dibagi kepada lembaga – lembaga kenegaraan dan saling mengawasi
- d. Perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur kekuasaan pemerintah dimungkinkan untuk dapat diajukan kepada Pengadilan yang tidak memihak yang diberi wewenang menilai apakah perbuatan pemerintahan bersifat melawan hukum atau tidak.

Meskipun asas legalitas dimaksudkan agar pemerintah dalam setiap tindakannya mendasarkan diri pada peraturan perundang – undangan yang berlaku, akan tetapi hal itu belum cukup menjamin eksistensi pelaksanaan cita – cita negara hukum . Sebab mungkin sekali tindakan hukum pemerintah itu dapat dinilai sangat baik (doelmatig) , sesuai dan masuk dalam pengertian rumusan wewenang pemerintahan yang diberikan oleh UU yang bersangkutan , tetapi cara penggunaan wewenang itu dengan cara paksaan yang bersifat sewenang – wenang sehingga dari segi hukum terpaksa tindakan demikian itu dianggap sebagai perbuatan melawan hukum.

Yang diharapkan dari tiap tindakan hukum pemerintahan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu benar – benar selain ada dasar wewenang tersebut dilakukan benar-benar menurut norma – norma hukum . Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tindak pemerintahan itu benar-benar harus menurut hukum. Pemerintah di sini diberi wewenang melakukan perbuatan tata usaha negara yang dapat digolongkan dalam tiga macam perbuatan yakni :

1. Perbuatan mengeluarkan keputusan (beschikking)
2. Perbuatan mengeluarkan peraturan (regeling)

### 3. Perbuatan melakukan perbuatan materiele (materiele daad).

Dari ketiga macam perbuatan tersebut yang menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara hanyalah terbatas mengenai perbuatan pertama, artinya keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Tata Usaha Negara dapat dinilai oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan mengenai perbuatan yang kedua yakni perbuatan mengeluarkan peraturan dan perbuatan yang ketiga berupa kegiatan melakukan perbuatan materiel tidak termasuk kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian kedua macam perbuatan pemerintah tadi dinilai oleh Peradilan Umum sesuai Pasal 1365 Kitab Undang Undang Hukum Perdata (BW).

Dalam konsep sengketa Pengadilan Tata Usaha Negara, yang mempunyai hak gugat adalah seseorang atau badan hukum perdata. Hal ini sesuai dengan Pasal 53 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang Undang No. 9 Tahun 2004 yaitu : 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.

Hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai subyek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat keputusan tata usaha

negara. Selanjutnya hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat keputusan tata usaha negara. Gugatan yang diajukan disyaratkan dalam bentuk tertulis karena gugatan itu akan menjadi pegangan pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan. Bagi pihak yang tidak pandai baca tulis dapat mengutarakan keinginannya untuk menggugat kepada Panitera Pengadilan yang akan membantu merumuskan gugatannya dalam bentuk tertulis. Hal yang dituntut di pengadilan tata usaha negara terbatas pada satu macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan tambahan yang dibolehkan hanya berupa tuntutan, ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawaian sajalah dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi

Berdasarkan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UURI Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara , lembaga perlawanan dalam Pasal 118 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dihapus. Pasal 118 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan :

Ayat (1) : Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) berisi kewajiban bagi tergugat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11), pihak ketiga yang belum

pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan Pasal 83 dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dapat mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan tersebut kepada Pengadilan yang mengadili sengketa itu pada tingkat pertama.

Ayat (2) : Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat diajukan pada saat sebelum putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dilaksanakan dengan memuat alasan-alasan tentang permohonannya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 terhadap permohonan perlawanan itu berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 dan Pasal 63.

Ayat (3) : Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dengan sendirinya mengakibatkan ditundanya pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut.

Dengan dihapusnya lembaga perlawanan maka pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan dalam suatu sengketa yang telah diputus pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap, tidak dapat mengajukan perlawanan walaupun jelas-jelas kepentingannya dirugikan apabila putusan tersebut dilaksanakan. Walaupun di satu pihak demi kepastian hukum berkaitan dengan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap namun di sisi lain telah

menghilangkan hak pihak ketiga yang belum pernah ikut bersengketa untuk memperjuangkan kepentingannya. Undang Undang sendiri tidak mengatur tentang konsep kepentingan dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Konsep hukum "kepentingan", menurut Indroharto :<sup>37</sup>

Pengertian kepentingan itu sendiri sebenarnya samar-samar dan sulit dipegang. Pengertian kepentingan dalam kaitannya dengan hukum acara PTUN mengandung dua arti, yaitu :

1. menunjuk kepada nilai yang harus dilindungi oleh hukum dan
2. kepentingan proses, artinya apa yang hendak dicapai dengan melakukan suatu proses gugatan yang bersangkutan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kepentingan memiliki makna yang berhubungan dengan nilai yang harus dilindungi serta proses dalam suatu gugatan. Mengenai kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum tersebut dapat dilihat dengan adanya suatu hubungan antara orang yang bersangkutan disatu pihak dengan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dilain pihak. Dalam konteks ini terdapat suatu korelasi yang dibangun yang menunjukkan adanya pengaruh dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dengan kepentingan pihak lain yang harus dilindungi.

Selanjutnya dikemukakan pula bahwa ada beberapa faktor yang ada kaitannya dengan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan yakni :

- a. Kepentingan dalam kaitannya yang berhak menggugat;
- b. Kepentingan dalam hubungannya dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

---

<sup>37</sup> Ibid ., h.181



Apabila ada kepentingan pihak ketiga kebetulan yang ditujukan Keputusan Tata Usaha Negara maka tidak menjadi problem karena identitas yang berkenaan dengan nama dan alamat jelas terdaftar pada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Akan menjadi masalah apabila pihak ketiga yang berkepentingan yang tidak dituju Keputusan Tata Usaha Negara seperti pihak yang mempunyai kepentingan berdasarkan ikatan jual beli dan kuasa menjual sebagaimana ikatan jual beli hak atas tanah yang tentunya belum terdaftar di dalam buku tanah pada kantor pertanahan. Bagaimana mungkin hakim berprakarsa untuk memanggil pihak ketiga yang mempunyai kepentingan untuk ikut di dalam suatu sengketa sedangkan nama dan alamat yang bersangkutan tidak diketahui. Sebagai upaya untuk memberi perlindungan yang maksimal terhadap kepentingan pihak ketiga dalam suatu sengketa Tata Usaha Negara maka perlu diupayakan agar sengketa sengketa tersebut diketahui oleh khalayak ramai. Peranan media massa sebagai sarana penyalur informasi dapat dimanfaatkan untuk mencapai tujuan tersebut sehingga kepentingan pihak ketiga dapat diakomodir.

## BAB III

### ASAS ERGA OMNES DALAM PUTUSAN PENGADILAN

#### 1. Kekuatan Mengikat Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Erga Omnes berasal dari bahasa Latin, yakni kata erga berarti terhadap atau kepada dan kata omnes dari kata omnis (bentuk nominativus/subyek) yang berarti semua orang atau setiap orang. Dengan demikian Erga Omnes mengandung makna "kepada semua pihak". Yang dimaksud disini adalah putusan pengadilan tata usaha negara mengikat semua pihak. Hal tersebut berbeda dengan putusan pengadilan dalam perkara perdata yang hanya mengikat para pihak yang bersengketa sebagaimana ketentuan Pasal 1917 BW.

Dalam hukum acara peradilan tata usaha negara tidak ada bentuk putusan serta merta (*uitvoerbaar bij vooraad*) sebagaimana dalam perkara perdata. Di dalam hukum acara peradilan tata usaha negara hanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang dapat dieksekusi. Sebagaimana ketentuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 , Pasal 115 menyebutkan : Hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Konsep pasal tersebut menunjukkan secara jelas bahwa putusan yang dilaksanakan adalah putusan yang sudah final, artinya tidak ada upaya hukum lagi atau para pihak menerima putusan tersebut. Hal itu berarti bahwa putusan tersebut tidak dapat ditinjau atau dibatalkan. Atas dasar itu tidak ada alasan apapun bagi pihak tergugat untuk tidak menjalankan

putusan dengan segala kewajiban yang dibebankan kepadanya (Rex judicata pro veritatem habetur).

Ketentuan Pasal 97 ayat (7) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, putusan Peradilan Tata Usaha Negara pada dasarnya berupa :

\* Gugatan ditolak;

Menolak gugatan berarti memperkuat keputusan badan atau pejabat tata usaha negara.

\* Gugatan dikabulkan;

Mengabulkan gugatan berarti tidak membenarkan keputusan badan atau pejabat tata usaha negara baik seluruhnya atau sebagian.

\* Gugatan tidak diterima;

Tidak menerima gugatan berarti gugatan tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.

\* Gugatan gugur.

Gugatan gugur apabila (para) pihak atau (para) kuasanya, kesemuanya tidak hadir pada persidangan yang telah ditentukan dan telah dipanggil secara patut.

Putusan ini diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Hal ini merupakan salah satu asas dalam hukum acara dan jika tidak dipenuhi akan berakibat bahwa putusan itu tidak sah serta tidak mempunyai kekuatan hukum atau batal demi hukum. Bilamana salah satu pihak atau para pihak tidak hadir tatkala putusan diucapkan maka hakim ketua sidang

memerintahkan salinan putusan itu disampaikan dengan surat tercatat kepada yang bersangkutan.

Dalam hal gugatan dikabulkan maka putusan Pengadilan Tata Usaha Negara itu akan menyebutkan kewajiban – kewajiban yang harus dilaksanakan pihak tergugat yang dalam hal ini adalah badan atau pejabat tata usaha negara (Pasal 97 ayat (8) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pengaturan yang sama juga disebutkan dalam ayat (9) sampai dengan ayat (11) Pasal 97. Kewajiban-kewajiban tersebut meliputi :

1. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang dinilai merugikan penggugat ;
2. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dengan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru .
3. Menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986.
4. Selain kewajiban seperti pada nomor 1, 2 dan 3 dapat pula disertai kewajiban rehabilitasi ;
5. Selain kewajiban seperti pada nomor 1 , 2 dan 3 dapat pula disertai kewajiban pembebanan ganti rugi. Pembebanan ganti rugi ini dibatasi jumlahnya. Berdasarkan PP Nomor 43 Tahun 1991 . ganti rugi berkisar antara Rp 250.000,00 sampai dengan Rp 5.000.000,00. Sedangkan untuk rehabilitasi dalam hal rehabilitasi tidak dapat dilakukan secara penuh , pejabat tata usaha negara yang harus melaksanakan rehabilitasi dapat dibebani suatu

kewajiban kompensasi sebesar antara Rp 100.000,00 sampai dengan Rp 2.000.000,00.

Upaya hukum yang dapat dilakukan para pihak apabila tidak menyetujui putusan dari Pengadilan Tata Usaha Negara adalah mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara kemudian dilanjutkan dengan kasasi ke Mahkamah Agung. Banding sering juga disebut dengan istilah 'ulangan pemeriksaan' yang berasal dari bahasa Latin *apellare*, yang artinya merupakan pemeriksaan dalam instansi (tingkat) kedua oleh sebuah pengadilan atasan yang mengulangi seluruh pemeriksaan, baik yang mengenai fakta – faktanya maupun penerapan hukumnya atau undang undang.

Dalam banding ada pengulangan semua pemeriksaan, baik yang mengenai duduk perkaranya (fakta) maupun penerapan hukumnya dan merupakan pemeriksaan terakhir *judex facti*. Segala hal mengenai fakta yang telah ditetapkan benar oleh pengadilan banding yaitu pengadilan tinggi tata usaha negara akan tetap dianggap benar untuk diteruskan dan sudah tidak bisa diubah lagi. Banding sebagai salah satu upaya hukum dapat diminta oleh penggugat dan atau tergugat karena yang bersangkutan tidak puas atas putusan akhir pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama).

Agar perkara itu diperiksa kembali di pengadilan tinggi tata usaha negara harus ditempuh proses sebagai berikut :

- a. Permohonan pemeriksaan banding secara tertulis yang diajukan oleh penggugat dan atau tergugat atau para penggugat dan atau para tergugat 14 hari menurut perhitungan tanggal kalender setelah putusan diberitahukan kepadanya secara sah dan ditujukan kepada pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama) yang memutus ;
- b. Membayar uang muka biaya perkara yang besarnya ditaksir oleh panitera ;
- c. Panitera mencatat permohonan itu dalam daftar perkara ;
- d. Panitera memberitahukan hal itu kepada terbanding ;
- e. Selambat – lambatnya 30 hari setelah permohonan itu dicatat , Panitera memberitahukan kepada para pihak yang berperkara bahwa mereka dapat melihat berkas perkara di kantor Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) dalam tenggang waktu 30 hari setelah diterima pemberitahuan oleh yang berkepentingan .
- f. Para pihak dapat menyerahkan memori banding dan atau kontra memori banding serta surat keterangan dan bukti kepada panitera pengadilan tinggi tata usaha negara dengan ketentuan bahwa salinan memori dan atau kontra memori banding diberikan kepada pihak lainnya dengan perantaraan panitera pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama) yang memutus.
- g. Salinan putusan, berita acara dan surat lain yang bersangkutan harus dikirimkan kepada panitera pengadilan tinggi tata usaha

negara selambat-lambatnya 60 hari sesudah pernyataan permohonan itu.

Setelah proses tadi dilampaui dan sesudah ditetapkan para hakim tinggi tata usaha negara yang akan menanganinya maka dimulailah pemeriksaan banding oleh sekurang – kurangnya 3 orang hakim (majelis hakim) setelah memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh Pasal 128.

Dalam pemeriksaan itu dapat terjadi hal-hal sebagai berikut :

- a. Apabila terdapat putusan pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama) yang menyatakan tidak berwenang ( absolut dan relatif ) memeriksa perkara yang diajukan kepadanya, sedangkan majelis hakim tinggi tata usaha negara berpendapat lain , maka yang bersangkutan dapat bertindak :
  - a.1. Memeriksa dan memutuskan perkara itu ;
  - a.2. Memerintahkan pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama) yang bersangkutan memeriksa dan memutus perkara itu ;
- b. Bilamana pengadilan tinggi tata usaha negara berpendapat , bahwa pemeriksaan pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama) kurang lengkap, maka yang bersangkutan dapat bertindak :
  - b.1. Sidang untuk mengadakan pemeriksaan tambahan.
  - b.2. Memerintahkan pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama) yang bersangkutan melakukan pemeriksaan tambahan .

Terhadap putusan tingkat banding dapat dimohonkan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung, tidak terkecuali untuk pengadilan tata usaha negara. Dasar hukumnya adalah Pasal 131 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1986 yang merujuk Pasal 55 ayat (1) Undang Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyatakan :

Pemeriksaan kasasi untuk perkara yang diputus oleh Pengadilan di Lingkungan Pengadilan Agama atau yang diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilakukan menurut ketentuan undang undang.

Dalam undang undang tentang Mahkamah Agung itu pemeriksaan kasasi diatur mulai Pasal 43 sampai dengan Pasal 45 sedangkan prosedurnya untuk peradilan umum ditetapkan dalam Pasal 46 sampai dengan Pasal 54 dan bagi peradilan agama, peradilan tata usaha negara serta peradilan militer termaktub pada Pasal 55 . Sedangkan tugas pengadilan kasasi adalah menguji (meneliti) putusan pengadilan – pengadilan bawahan tentang sudah tepat atau tidaknya penerapan hukum yang dilakukan terhadap kasus yang bersangkutan yang duduk perkaranya telah ditetapkan oleh pengadilan – pengadilan bawahan tersebut. Yang diperiksa dalam tingkat kasasi soal penerapan hukumnya saja, bukan fakta dari perkara tersebut. Oleh karena itu Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan semua pengadilan dari seluruh lingkungan peradilan yang :

- a. Tidak berwenang atau melampaui 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 .

Permohonan kasasi dapat diajukan hanya satu kali saja dengan cara sebagai berikut :

- a. Para pihak yang berperkara atau (para) kuasanya yang diberi kuasa khusus mengajukan permohonan kasasi secara tertulis atau lisan. Selain itu Jaksa Agung pun karena jabatannya juga dapat mengajukan permohonan kasasi demi kepentingan hukum .
- b. Dalam tenggang waktu 14 hari sesudah putusan atau penetapan pengadilan yang dimintakan kasasi itu diterima , maka permohonan kasasi disampaikan melalui panitera pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama) yang memutus perkara itu. Bila waktunya lampau maka tenggang waktu menjadi kedaluarsa dan pemohon dianggap telah menerima putusan
- c. Pemohon membiayai pemeriksaan kasasi ;
- d. Panitera mencatat permohonan kasasi dalam buku daftar dan pada hari itu juga membuat akta permohonan tersebut yang dilampirkan pada berkas perkara. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa panitera pengadilan agama menolak permohonan kasasi yang disampaikan pemohon kepadanya. Ternyata tindakan panitera itu tidak dibenarkan oleh Mahkamah Agung karena hak pemohon

selaku pencari keadilan tidak boleh dikurangi sehingga yang bersangkutan diperkenankan secara langsung mengajukan kepadanya. Hal tersebut bermanfaat pula untuk pemohon bilamana kelak mengajukan permohonan pemeriksaan sengketa tata usaha negara dalam kasasi.

- e. Panitera selambat-lambatnya dalam waktu tujuh hari setelah permohonan didaftar memberitahukan secara tertulis permohonan itu kepada pihak lawan .
- f. Pemohon selambat-lambatnya dalam tenggang waktu 14 hari setelah permohonannya dicatat dalam buku daftar wajib menyampaikan memori kasasi yang berisi alasan-alasannya.
- g. Panitera memberikan tanda penerimaan atas memori kasasi yang disampaikan kepadanya dan salinannya olehnya diberikan kepada pihak lawan dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari .
- h. Pihak lawan berhak mengajukan surat jawaban terhadap memori kasasi atau kontra memori kasasi dalam tenggang waktu 14 hari sejak tanggal diterimanya salinan memori kasasi itu kepada panitera ;
- i. Panitera dalam waktu 30 hari setelah menerima kasasi dan kontra memori kasasi , mengirimkan seluruh berkas perkara Mahkamah Agung
- j. Panitera Mahkamah Agung bertindak :

- j.1. Mencatat permohonan kasasi dalam buku daftar dengan membubuhkan nomor urut menurut tanggal penerimaannya.
- j.2. Membuat catatan singkat tentang isinya ;
- j.3. Melaporkan semua itu kepada Mahkamah Agung

Pemohon dapat mencabut permohonannya sebelum hal ini diperiksa oleh Mahkamah Agung dan bila terjadi maka yang bersangkutan tidak dapat mengajukannya lagi meskipun tenggang waktu untuk itu belum lampau. Mahkamah Agung melakukan pemeriksaan kasasi berdasarkan surat-surat (op de stukken) kecuali apabila dipandang perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut :

- a. Mendengar sendiri para pihak atau saksi ;
- b. Memerintahkan pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama) atau pengadilan tingkat banding yang memutus perkara tersebut untuk mendengar para pihak atau saksi.

Apabila Mahkamah Agung mengadili sendiri perkara tersebut dan membatalkan putusan yang dimintakan kasasi, maka dipakai hukum pembuktian yang berlaku untuk pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama). Putusan Mahkamah Agung itu tidak terikat pada alasan-alasan yang diajukan pemohon kasasi dan atau dapat memahami alasan-alasan hukum lain.

Mahkamah Agung mengabulkan permohonan dan memutus sendiri perkara yang dimintakan kasasi yang isinya berdasarkan alasan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 30 huruf b dan huruf c Undang

Undang Nomor 14 Tahun 1985. Sedangkan apabila isi permohonan kasasi alasannya berdasarkan Pasal 30 huruf a undang undang tersebut, maka Mahkamah Agung menyerahkan perkara itu kepada pengadilan lain yang berwenang memeriksa dan memutusnya.

Putusan Mahkamah Agung itu oleh pengadilan tata usaha negara (tingkat pertama) yang memutus pertama kali perkara tersebut diberitahukan kepada para pihak yang berperkara selambat-lambatnya dalam jangka waktu 30 hari setelah putusan dan berkas perkara termaksud diterima olehnya.

Setelah pemeriksaan kasasi ada istilah yang disebut 'peninjauan kembali'. Istilah peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dalam ketentuan peraturan perundang – undangan nasional mulai dipakai dalam Pasal 15 Undang Undang Nomor 19 Tahun 1964 (LN 1964 –107 , TLN Nomor 2699 ) yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal ini mengatur tentang peninjauan kembali putusan pengadilan atau yang dikenal dengan herziening. Peninjauan kembali merupakan upaya hukum luar biasa dan pada dasarnya baru dilakukan setelah putusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Syarat-syaratnya ditetapkan upaya dalam hukum acara pada umumnya, peninjauan kembali putusan hanya dapat dilakukan apabila terdapat novum yaitu fakta – fakta atau keadaan – keadaan baru , yang pada waktu dilakukan peradilan yang dahulu tidak tampak atau memperoleh perhatian .

Kemudian ketentuan ini diatur lebih lanjut oleh Pasal 21 Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 (LN 1970- 74 TLN Nomor 2951 ) Apabila terdapat hal – hal atau keadaan – keadaan yang ditentukan undang – undang, terhadap putusan pengadilan , yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap dapat dimintakan peninjauan kembali pada Mahkamah Agung, dalam perkara perdata dan pidana oleh pihak – pihak yang berkepentingan.

Dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Peninjauan Kembali diatur dalam Pasal 132

Ayat (1) : Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

Ayat (2) : Acara pemeriksaan peninjauan kembali sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Mahkamah Agung Pasal 77

Ayat (1) : Dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Agama atau oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, digunakan hukum acara peninjauan kembali yang tercantum dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 75.

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diterbitkan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha negara . Hal ini diatur dalam Pasal 53 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara :

Seseorang 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.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai subyek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara untuk menggugat keputusan tata usaha negara. Tidak termasuk dalam pengertian keputusan tata usaha negara menurut pengertian Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata ;

Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata umpamanya keputusan yang menyangkut masalah jual beli yang dilakukan antara instansi pemerintah dengan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata.

- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum ;

Pengaturan yang bersifat umum ialah pengaturan yang memuat norma – norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang

- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan ;

Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan ialah keputusan yang untuk dapat berlaku masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain . Dalam kerangka pengawasan administrasi yang bersifat preventif dan keseragaman kebijaksanaan seringkali peraturan yang menjadi dasar keputusan menentukan bahwa sebelum berlakunya keputusan tata usaha negara diperlukan persetujuan instansi atasan lebih dahulu. Adakalanya peraturan dasar menentukan bahwa persetujuan instansi lain itu diperlukan karena instansi tersebut akan terlibat dalam akibat hukum yang akan ditimbulkan oleh keputusan itu. Keputusan yang masih memerlukan

persetujuan tetapi sudah menimbulkan kerugian dapat digugat di Pengadilan Negeri.

- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan Undang Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana ;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan atas hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku.;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia ;
- g. Keputusan Panitia Pemilihan , baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum .

Masih berkaitan dengan pengertian keputusan tata usaha negara yang dapat digugat di pengadilan tata usaha negara adalah Pasal 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara :

Ayat (1) : Apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan , sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha negara

Ayat (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.

Ayat (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 .

Sedangkan hal yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi rakyat dikemukakan oleh Philipus M.Hadjon sebagai berikut : <sup>38</sup>

Perlindungan hukum selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian yakni kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukumnya adalah bagi rakyat (yang diperintah) terhadap pemerintah ( yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi , permasalahan perlindungan hukumnya adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi) , misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha atau perlindungan penggarap tanah terhadap pemilik (tuan tanah).

Dengan demikian hal-hal yang menjadikan hambatan dalam pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara adalah faktor – faktor non hukum dan hukumnya.

## **2. Ikut Sertanya Pihak Ketiga Ke Dalam Sengketa**

Intervensi adalah ikut sertanya pihak lain ke dalam sengketa. Ini dapat dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata, baik pada waktu pemeriksaan di sidang pengadilan maupun dalam pelaksanaan

---

<sup>38</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Dalam Negara Pancasila, Makalah Hak Asasi dan Pembangunan Hukum*, Dies Natalis XL Lustrum VIII, Universitas Airlangga , 3 November 1994

putusan. Hal ini diatur dalam Pasal 83 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 : 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.

Permohonan tersebut berisi alasan-alasan dan hal-hal yang diminta pemohon yang ditujukan kepada pengadilan yang sedang memeriksa perkara tersebut, setelah permohonan itu dipertimbangkan, maka didapat putusan sela yang dicantumkan dalam berita sidang. Permohonan tadi dapat dikabulkan atau ditolak oleh pengadilan .

Pihak ketiga tersebut dapat masuk dalam sengketa tata usaha negara dan bertindak sebagai :

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

Ketentuan ini mengatur kemungkinan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang berada di luar pihak yang sedang berperkara untuk ikut serta atau diikutsertakan dalam proses pemeriksaan perkara yang sedang berjalan. Masuknya pihak ketiga tersebut dalam hal sebagai berikut : Pihak ketiga itu dengan kemauan sendiri ingin mempertahankan atau membela hak dan kepentingannya agar ia jangan sampai dirugikan oleh putusan pengadilan dalam sengketa yang sedang berjalan. Untuk itu ia harus mengajukan permohonan dengan mengemukakan alasan serta hal yang dituntutnya. Putusan sela Pengadilan atas permohonan tersebut

dimasukkan dalam berita acara sidang. Apabila permohonan itu dikabulkan, ia di pihak ketiga akan berkedudukan sebagai pihak yang mandiri dalam proses perkara itu dan disebut penggugat intervensi. Apabila permohonan itu tidak dikabulkan, maka permohonan banding terhadap putusan pengadilan tersebut tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus diajukan bersama-sama dengan pemohon banding dalam putusan akhir dalam pokok sengketa.

Ada kalanya masuknya pihak ketiga dalam proses perkara yang sedang berjalan itu karena permintaan salah satu pihak (penggugat atau tergugat). Di sini pihak yang memohon agar pihak ketiga itu diikutsertakan dalam proses perkara bermaksud agar pihak ketiga selama proses tersebut bergabung dengan dirinya untuk memperkuat posisi hukum dalam sengketanya.

Masuknya pihak ketiga ke dalam proses perkara yang sedang berjalan dapat terjadi atas prakarsa hakim yang memeriksa perkara itu. Sebagai contoh dapat dikemukakan kasus sebagai berikut :

A menggugat Walikota agar IMB atas nama B dibatalkan. Putusan pengadilan atas gugatan tersebut akan menyangkut kepentingan B walaupun ia berada di luar proses. Apabila B tidak diikutsertakan dalam proses tersebut untuk mempertahankan haknya tersebut akan merugikan kepentingannya. Sekalipun B tidak memasuki proses atas prakarsa sendiri, dalam hal yang demikian maka hakim yang memeriksa perkara itu atas prakarsanya dapat menetapkan agar B ditarik sebagai pihak dalam

perkara tersebut. B yang tidak ingin IMBnya dicabut, bergabung dengan tergugat sebagai tergugat II intervensi.

Tidak ada masalah apabila pihak ketiga tahu ada kepentingannya dirugikan selama persidangan belum sampai pada Acara Pemeriksaan saksi akan tetapi apabila pihak ketiga mengetahui setelah sengketa diputus maka dengan dihapusnya upaya perlawanan berdasarkan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UURI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka tidak ada lagi upaya hukum bagi pihak ketiga untuk mempertahankan kepentingannya.

Kepentingan pihak ketiga saat ini hanya bertumpu pada Pasal 83 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Khususnya menyangkut prakarsa hakim untuk menarik pihak ketiga ke dalam sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara, oleh Mahkamah Agung dituangkan dalam bentuk JUKLAK yaitu Juklak MA Nomor 224/Td.TUN/X/1993 dalam hal intervensi berlaku hal-hal sebagai berikut :

- 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-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 seyogyanya

berkedudukan sebagai saksi yang menyokong tergugat , karena ia mempunyai kepentingan yang paralel dengan tergugat asal. 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 didengar juga tanggapan dari 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.

Sebagai ilustrasi, penulis mengemukakan putusan sela Nomor 67/G.TUN/2005/PTUN.Sby tanggal 1 Desember 2005, sengketa antara BUDI SAID melawan KEPALA KANTOR PERTANAHAN KOTA SURABAYA.

Pada saat sengketa tersebut sedang diperiksa di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, masuk permohonan intervensi dari INDRO SUGONDO, Warga Negara Indonesia, Swasta, bertempat tinggal di Jalan Ngagel Utara Nomor 57 Surabaya. Alasan Interveni untuk ikut dalam sengketa adalah surat obyek sengketa a quo adalah terkait dengan surat

kepada Tergugat tanggal 12 Agustus 2005 Nomor : 689/SOS-AM-RO-RS/VIII/2005, perihal permohonan pemblokiran terhadap obyek sengketa yang masih dalam proses persidangan di Pengadilan Negeri Surabaya. Sebelum permohonan intervensi tersebut diputus Majelis Hakim memberikan kesempatan kepada Penggugat dan Tergugat untuk memberi tanggapan atas permohonan intervensi tersebut.

Dalam putusan sela Majelis Hakim menolak permohonan intervensi dengan pertimbangan hukum sebagai berikut :

.....

Menimbang, bahwa apabila mencermati dan menelaah substansi/isi dari surat obyek sengketa a quo, pada pokoknya adalah mengenai pemblokiran dan penghentian proses permohonan hak atas tanah yang diajukan oleh Penggugat, maka apabila dikaitkan dengan pengertian "Kepentingan" tersebut diatas, akan dipertimbangkan apakah terdapat hubungan Hukum antara Pemohon Intervensi dengan tanah yang dimohonkan hak oleh Penggugat tersebut ;

Menimbang, bahwa terhadap tanah yang dimohonkan hak oleh Penggugat tersebut, masih dalam proses dan belum diterbitkan suatu keputusan tentang pihak yang berhak atas tanah tersebut, dan pemohon Intervensi bukanlah pihak yang menguasai tanah yang dimohonkan hak tersebut maupun sebagai pihak yang memiliki surat-surat yang berhubungan dengan tanah dimaksud, kecuali dalil Pemohon Intervensi yang menyatakan bahwa tanah dimaksud merupakan obyek Sita Jaminan

dalam sengketa di Pengadilan Negeri Surabaya. Menurut hemat hakim, dalil tersebut tidak relevan karena obyek dalam sengketa perdata (in casu di Pengadilan Negeri) sangat berbeda dengan obyek dalam sengketa Tata Usaha Negara dimana yang menjadi obyek sengketa dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Hukum Tata usaha Negara, maka dapat disimpulkan bahwa Pemohon Intervensi tidak mempunyai hubungan hukum terhadap tanah yang permohonan haknya diblokir atau dihentikan oleh Tergugat tersebut. Dengan demikian Pemohon Intervensi tidak mempunyai kepentingan terhadap surat obyek sengketa a quo ;

Terhadap putusan sela tersebut Pemohon Intervensi mengajukan banding bersama putusan akhir pokok sengketa.

Berdasarkan Juklak MA Nomor 051/Td./TUN/III/1992 mengenai intervensi dari pihak ketiga yang ditolak oleh Pengadilan dan intervensi mengajukan permohonan banding / kasasi, sedangkan Pengadilan Tinggi/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-hal 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.

Hal-hal demikian perlu diperhatikan berkaitan dengan asas erga omnes dan dihapuskannya sarana perlawanan bagi pihak ketiga.





## BAB IV

### PENUTUP

#### 1. Kesimpulan

- a. Pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa menurut ketentuan Pasal 83 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dapat mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan tersebut kepada Pengadilan yang mengadili sengketa itu pada tingkat pertama. Gugatan perlawanan hanya dapat diajukan pada saat sebelum putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dilaksanakan dengan memuat alasan-alasan tentang permohonannya. Gugatan perlawanan tidak dengan sendirinya mengakibatkan ditundanya pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut.

Dengan adanya perlawanan maka perkara yang putusannya telah mempunyai kekuatan hukum tetap tidak dapat dieksekusi karena walaupun berdasarkan ketentuan, perlawanan tidak dengan sendirinya mengakibatkan ditundanya pelaksanaan putusan, namun dalam praktek biasanya perlawanan diikuti dengan penetapan penundaan eksekusi. Perlawanan tanpa penetapan penundaan eksekusi akan sia-sia. Dengan demikian putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum

tetap, tidak dapat dilaksanakan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pihak yang dimenangkan dan proses perkara menjadi bertele-tele, yang sangat bertentangan dengan asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan.

- b. Berdasarkan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UURI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Pasal I (angka Romawi) angka 37 dinyatakan bahwa ketentuan Pasal 118 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 dihapus. Dengan dihapusnya ketentuan Pasal 118 oleh Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut berarti pihak ketiga yang belum ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa menurut ketentuan Pasal 83 tidak dapat lagi mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan.

Kepentingan pihak ketiga saat ini hanya bertumpu pada Pasal 83 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986. Khususnya menyangkut prakarsa hakim perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Sebelum hakim mengeluarkan penetapan dalam putusan sela yang bermaksud menarik pihak ketiga atas inisiatif hakim, perlu yang bersangkutan dipanggil lebih dahulu dan diberi penjelasan-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 seyogyanya berkedudukan sebagai saksi yang menyokong tergugat , karena ia

mempunyai kepentingan yang paralel dengan tergugat asal. Ia tidak dapat berkedudukan sebagai pihak tergugat sesuai ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986. Namun yang menjadi problem adalah pihak ketiga tidak dapat beracara dalam sengketa tersebut, baik acara jawab menjawab, pembuktian maupun mengajukan upaya hukum terhadap putusan pengadilan. Kadangkala pihak Tergugat justru membela kepentingan Penggugat dengan tidak mempertahankan produknya (obyek sengketa) dengan cara memberi jawaban / tanggapan atas gugatan Penggugat secara asal-asalan demi kepentingan Penggugat atau sengaja tidak mengajukan upaya hukum banding atau kasasi apabila putusan Pengadilan Tata Usaha Negara mengalahkan Tergugat.

- 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 didengar juga tanggapan yang diberikan dari penggugat dan tergugat asal, apakah benar pihak ketiga yang mengajukan permohonan intervensi tersebut mempunyai kepentingan. Tanggapan yang diberikan oleh Penggugat maupun Tergugat asal akan dimuat dalam pertimbangan hukum hakim dalam putusan sela.
- 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.

Sedangkan mengenai intervensi dari pihak ketiga yang ditolak oleh Pengadilan dan intervensi mengajukan permohonan banding / kasasi, sedangkan Pengadilan Tinggi / Mahkamah Agung berpendapat bahwa intervensi tersebut dikabulkan, maka dapat ditempuh 2 (dua) cara :

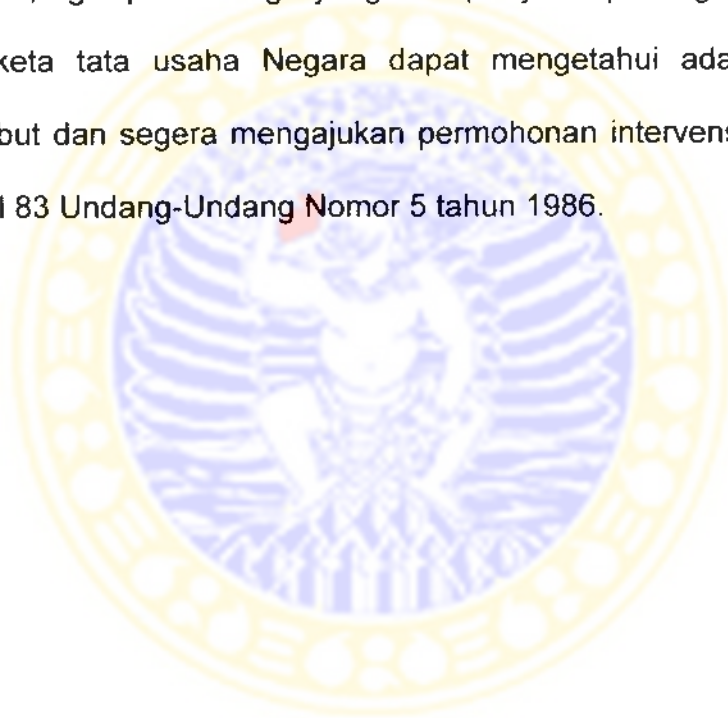
- a. Pengadilan Tinggi mengambil putusan sela sebelum memutus pokok perkara dengan memerintahkan kepada Pengadilan yang bersangkutan untuk melakukan pemeriksaan hal-hal relevan dengan perkara (intervensi) tersebut. Setelah hasil pemeriksaan tersebut diterima Pengadilan Tinggi baru diambil putusan akhir mengenai perkara oleh Pengadilan Tinggi.
- b. Pengadilan Tinggi dapat melakukan pemeriksaan sendiri dan mengambil putusan akhir pokok perkara.

## **2. Saran**

- a. Hakim harus bersikap fair play dengan memberi kesempatan atau berprakarsa untuk memanggil pihak ketiga yang mempunyai kepentingan untuk ikut berperkara dalam suatu sengketa tata usaha negara sesuai dengan asas "audi ad alteram partem" yakni dengarkan pihak lain. Dengan demikian kepentingan pihak ketiga benar-benar terakomodir dalam suatu sengketa tata usaha negara agar putusan

pengadilan yang bersifat erga omnes mencerminkan rasa keadilan bagi pihak ketiga yang mempunyai kepentingan.

- b. Ke depan hendaknya dipikirkan pengaturan tentang kewajiban untuk mengumumkan di media cetak atau media lainnya setiap sengketa tata usaha Negara yang terdaftar di Pengadilan Tata Usaha Negara sebelum diproses sesuai dengan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, agar pihak ketiga yang mempunyai kepentingan dalam suatu sengketa tata usaha Negara dapat mengetahui adanya sengketa tersebut dan segera mengajukan permohonan intervensi berdasarkan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.



## DAFTAR BACAAN

### Buku

Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1989

Hartono, Sunaryati, *Beberapa Fikiran Mengenai Suatu Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1976

Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993

-----, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Peradaban, Jakarta, 2007

-----, *Pengertian Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, 1987

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1991

Loeb, R.W.L., *de wet Arob toegepast*, Kluwer, Deventer, 1978

Lotulung, Paulus Efendi, *Perbuatan Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik*, Sri Rahayu, Jakarta, 1989

Lopa, B. dan A. Hamzah, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993

Mangkoedilaga, Benyamin, *Kompetensi Absolut dan Relatif Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*, 1989

Purbopranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1978

-----, *Hak Hak Azasi Manusia dan Pantjasila*, Pradnya Paramita, Jakarta 1974

Situmorang, Victor, *Dasar Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1989

Stroink, F.A.M. *Inleiding in het Staats en Administratief Recht*, Kluwer, Deventer, 1989

Setiadi, Wicipto, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Suatu Perbandingan, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994

-----, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1976

Wahyono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Aksara, Jakarta, 1989

Wijoyo, Suparto, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, Surabaya, 1997

## Paper

Atmosudirjo, S.Prajudi, Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara, *Kertas Kerja*, Pada Simposium PTUN Yang Diselenggarakan BPHN, 5 – 7 Februari, Jakarta, 1976

Hadjon, P.M., Pengkajian Ilmu Hukum, *Makalah Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1997

-----, Menulis Laporan Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1999

-----, Pemerintahan Menurut Hukum (Wet En Rechtmatig Bestuur) Sebuah Studi Interpretasi Terhadap Ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No 5 Thn 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, *Pidato Ilmiah*. Disampaikan pada Dies Natalis X dan Wisuda Sarjana Strata I dan Program Diploma III, Unika Widya Karya, Malang, 27 Juni 1999

-----, *Perlindungan Hukum Dalam Negara Pancasila, Makalah Hak Asasi dan Pembangunan Hukum, Dies Natalis XL Lustrum VIII, Universitas Airlangga, 3 November 1994.*

Soemitro, Rochmat, *Peradilan Tata Usaha Negara dan Perlindungan Hak Hak Asasi, Kertas Kerja* Disampaikan pada Seminar Hukum Nasional ke-4 di Jakarta, 26 Maret – 30 Maret 1979

Van der Burg, R.H. , *Planfiguren in het Administratief Recht* dimuat dalam *Reader Administratief Recht-RUL, 1983-1984*

### **Surat Kabar**

Bachtiar, Harsja, *azas Gotong Royong dan Kekeluargaan Bukan Khas Milik Bangsa Indonesia, Sinar Harapan, Sabtu, 21-9-1985.*

*Kasus Jayengrono Tak Bisa Digugat di PTUN, Surabaya, Harian Surya, Senin 8 Juli 1991 ;*

### **Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Burgerlijke Wetboek

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

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

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1989 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi Dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara



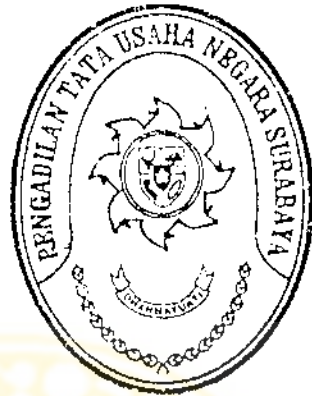
Surat Mahkamah Agung Nomor 051/Td.TUN/III/1992 tanggal 24 Maret 1992 tentang JUKLAK yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Ketrampilan Hakim Peradilan TUN II tahun 1991

Surat Mahkamah Agung Nomor 052/Td.TUN/III/1992 tanggal 24 Maret 1992 tentang JUKLAK yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Ketrampilan Hakim Peradilan TUN II tahun 1991

Surat Mahkamah Agung Nomor 224/td.TUN/X/1993 tentang JUKLAK yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Ketrampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara tahap III tahun 1993



**PENGADILAN TATA USAHA NEGARA  
SURABAYA**



**SALINAN PUTUSAN**

SELA

NO. 67/6-TUM/2005/PTUM.SBY

ANTARA :

- BUDI SAID

MELAWAN :

- KEPALA PERTANAHAN KOTA SURABAYA.

**PUTUSAN SELA**

**NOMOR : 67/G.TUN/2005/PTUN.SBY.**

**" DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA "**

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya yang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pada tingkat pertama dengan Acara Cepat menjatuhkan Putusan Sela atas permohonan Intervensi yang diajukan oleh : -----

N a m a : INDRO SUGONDO ; -----

Kewarganegaraan : Indonesia ; -----

Pekerjaan : Swasta ; -----

Bertempat tinggal : Jalan Ngagel Utara Nomor : 57 Surabaya ; -----

Dalam hal ini memberikan kuasa kepada : -----

1. SABAR OMPU SUNGGU, S.H. ; -----

2. AMRAN MARPAUNG, S.H. ; -----

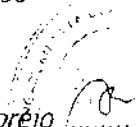
3. SITI ROFILAH, S.H. ; -----

4. R A S A M A L A, S.H. ; -----

Advokat dan Konsultan Hukum beralamat di Jalan Hibrida Raya PF – 21 Nomor : 3 Kelapa Gading Permai Jakarta Utara, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 25 Nopember 2005, untuk selanjutnya disebut sebagai .....**PEMOHON INTERVENSI** ;

Dalam perkara Nomor : 67/G.TUN/2005/PTUN.SBY., antara : -----

~ **B U D I S A I D,** .....Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Direktur Utama PT. Taman Permai Indah, tempat tinggal Jalan

  
Margorejo  


Margorejo Indah\_XVII Nomor : 2 – 4 (Apartemen  
Puncak Marina Tower 2 Lt 3) Surabaya ;-----

Dalam hal ini memberikan kuasa kepada : -----

1. PIETER HADJON, S.H., Warga Negara Indonesia ; -
2. H.M. DA LOPEZ, S.H., Warga Negara Indonesia ; -
3. THOMAS LAMURI A. HADJON, S.H., M.H., Warga  
Negara Indonesia ; -----

Advokat dan Konsultan Hukum " PIETER HADJON, S.H.  
& REKAN " Jalan Sumatra Nomor : 79 Surabaya,  
berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 30 September  
2005 sebagai ..... **PENGGUGAT** ;

**M e l a w a n :**

~ **KEPALA KANTOR PERTANAHAN KOTA SURABAYA,** berkedudukan di  
Jalan Taman Puspa Raya Blok D Nomor : 10 Kompleks  
Citra Raya Sambikerep Surabaya, dalam hal ini diwakili  
oleh Kuasanya : -----

1. INYO C. HETARIE, APtnh : Kepala Sub Seksi  
Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor  
Pertanahan Kota Surabaya ; -----
2. KUNCOROBHAKTI HANUNG P, S.H. : Staf Sub Seksi  
Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor  
Pertanahan Kota Surabaya ; -----
3. M U R L A I N I, S.H. : Staf Sub Seksi Penyelesaian  
Masalah Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota

*Surabaya*

Surabaya ; -----

4. LILIK ELIANAWATI, APtnh : Staf Sub Seksi  
Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor  
Pertanahan Kota Surabaya ; -----

5. M U L Y O N O, S.H. : Staf Sub Seksi Penyelesaian  
Masalah Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota  
Surabaya ; -----

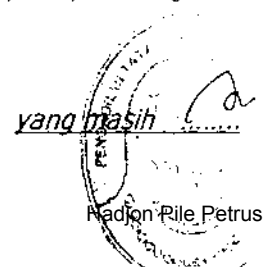
Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal  
11 Nopember 2005 Nomor : SKA/10.019/XI/2005,  
sebagai .....**TERGUGAT;**

Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut ; -----

Telah membaca berkas perkara Nomor : 67/G.TUN/2005/PTUN.SBY.,  
beserta lampiran-lampirannya ; -----

Telah mendengar keterangan pihak-pihak yang bersengketa di  
persidangan ; -----

Menimbang, bahwa Pemohon Intervensi dengan suratnya tanggal  
28 Nopember 2005, yang disampaikan melalui surat dan diterima oleh Hakim  
pada tanggal 01 Desember 2005, pada pokoknya memohon untuk ikut serta  
dalam proses pemeriksaan perkara Nomor : 67/G.TUN/2005/PTUN.SBY.  
sebagai pihak ketiga untuk membela kepentingannya agar jangan sampai  
dirugikan oleh Putusan Pengadilan, dimana proses pemeriksan sedang  
berjalan, dengan mengemukakan alasan-alasan antara lain, surat obyek  
sengketa a-quo adalah terkait dengan surat permohonan yang disampaikan  
kepada Tergugat tanggal 12 Agustus 2005 Nomor : 689/SOS-AM-RO-  
RS/VIII/2005, perihal permohonan pemblokiran terhadap obyek sengketa

yang masih .....  
  
Madjon Rile Petrus

yang masih dalam proses persidangan di Pengadilan Negeri Surabaya ;-----

Menimbang, bahwa atas permohonan Intervensi tersebut, pihak Penggugat telah memberikan tanggapannya yang pada pokoknya berkebertan karena pemeriksaan perkara sudah dalam tahap pembuktian, sedangkan Tergugat menyatakan tidak keberatan atas permohonan Pemohon Intervensi tersebut ; -----

Menimbang, bahwa menurut ketentuan pasal 83 ayat (1) Undang-undang Nomor : 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, salah satu syarat untuk masuknya pihak ketiga dalam sengketa yang sedang berjalan adalah adanya kepentingan dari Pemohon Intervensi ; -----

Menimbang, bahwa yang menjadi obyek sengketa dalam perkara ini adalah Surat Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya tanggal 14 September 2005 Nomor : 570.1-7885 Perihal : Permintaan Pemblokiran terhadap tanah dan segala turutannya yang terletak di Kelurahan Keputih dan Gebang Putih, Kecamatan Sukolilo, Surabaya dengan luas 23,5 Ha tercatat atas nama BUDI SAID (PT. Taman Permai Indah) ; -----

Menimbang, bahwa terhadap obyek sengketa tersebut, pihak Penggugat telah memohon kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, agar dinyatakan batal atau tidak sah, dan sekaligus memohon untuk memerintahkan kepada Tergugat mencabut obyek sengketa dimaksud ; -----

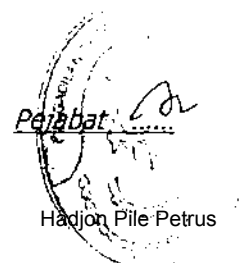

Menimbang, bahwa didalam pasal 83 ayat (1) Undang-undang Nomor : 5 Tahun 1986 maupun dalam penjelasannya, tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan kepentingan itu, maka Hakim mengutip pengertian " Kepentingan " sebagaimana diuraikan oleh Indroharto, S.H. dalam bukunya " Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara "



Buku II, halaman 37 – 38, yang antara lain menguraikan bahwa, pengertian kepentingan menunjuk kepada nilai yang harus dilindungi oleh Hukum, dimana “ suatu kepentingan atau nilai yang harus dilindungi oleh Hukum “ tersebut dapat kita lihat adanya hubungan antara orang yang bersangkutan disatu pihak dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dilain pihak ; -----

Menimbang, bahwa apabila mencermati dan menelaah substansi/ isi dari surat obyek sengketa a-quo, pada pokoknya adalah mengenai pemblokiran dan penghentian proses permohonan hak atas tanah yang diajukan oleh penggugat, maka apabila dikaitkan dengan pengertian “ Kepentingan “ tersebut diatas, akan dipertimbangkan apakah terdapat hubungan Hukum antara Pemohon Intervensi dengan tanah yang dimohonkan hak oleh Penggugat tersebut ; -----

Menimbang, bahwa terhadap tanah yang dimohonkan hak oleh Penggugat tersebut, masih dalam proses dan belum diterbitkan suatu keputusan tentang pihak yang berhak atas tanah tersebut, dan Pemohon Intervensi bukanlah pihak yang menguasai tanah yang dimohonkan hak tersebut maupun sebagai pihak yang memiliki surat-surat yang berhubungan dengan tanah dimaksud, kecuali dalil Pemohon Intervensi yang menyatakan bahwa tanah dimaksud merupakan obyek Sita Jaminan dalam sengketa di Pengadilan Negeri Surabaya. Menurut hemat Hakim, dalil tersebut tidak relevan karena obyek dalam sengketa perdata ( in casu di Pengadilan Negeri ) sangat berbeda dengan obyek dalam sengketa Tata Usaha Negara dimana yang menjadi obyek sengketa dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Badan atau

  
Pejabat:   
Hajon Pile Petrus

Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara, maka dapat disimpulkan bahwa Pemohon Intervensi tidak mempunyai hubungan Hukum terhadap tanah yang permohonan haknya diblokir atau dihentikan oleh Tergugat tersebut. Dengan demikian Pemohon Intervensi tidak mempunyai kepentingan terhadap surat obyek sengketa a-quo ; -----

Menimbang, bahwa berdasarkan uraian pertimbangan tersebut diatas, Pemohon Intervensi tidak dapat membuktikan adanya kepentingan untuk masuk sebagai pihak dalam perkara Nomor ; 67/G.TUN/2005/PTUN.SBY., dengan demikian permohonan Pemohon Intervensi untuk ikut serta sebagai pihak dalam perkara ini haruslah ditolak ;-

Menimbang, bahwa mengenai biaya yang timbul dari Putusan Sela ini perhitungannya ditunda bersama dengan putusan akhir ; -----

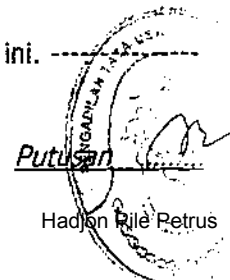
Mengingat ketentuan pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor : 9 Tahun 2004, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor : 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan pasal 83 ayat (1) Undang-undang Nomor : 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ; -----

#### **MENGADILI :**

1. Menolak Permohonan Intervensi dari Pemohon Intervensi INDRO SUGONDO, untuk ikut serta sebagai pihak Intervenient dalam perkara Nomor : 67/G.TUN/2005/PTUN.SBY. ;-----
2. Menunda penghitungan biaya perkara sampai dengan putusan akhir ; ----

Demikian Putusan Sela ini diputuskan dalam persidangan pada hari : **KAMIS**, tanggal **01 DESEMBER 2005** oleh **LULIK TRI CAHYANINGRUM, S.H.,M.H.** selaku Hakim dalam perkara ini. -----

Putusan



Hadjon Pile Petrus