

JUDICIAL PROCESS.

KK
THP 05/03
Sutoyo
P

**PENERAPAN ASAS " ERGA OMNES "DALAM
PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
DIKAITKAN DENGAN KEPENTINGAN
PIHAK KETIGA**

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA



OLEH :

**SUTOYO, SH
NIM. 090 110 095 / MH**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
MINAT STUDI HUKUM PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003**

**PENERAPAN ASAS “ ERGA OMNES “DALAM
PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
DIKAITKAN DENGAN KEPENTINGAN
PIHAK KETIGA**

TESIS

**Untuk memperoleh Gelar Magister Hukum
Dalam Program Studi Ilmu Hukum
Minat Studi Hukum Pemerintahan Pada Fakultas Hukum
Universitas Airlangga**



OLEH :

**SUTOYO, SH
NIM. 090 110 095 / MH**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
MINAT STUDI HUKUM PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003**

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS
PENERAPAN ASAS “ ERGA OMNES “ DALAM
PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
DIKAITKAN DENGAN KEPENTINGAN
PIHAK KETIGA

Tesis ini telah disetujui
Pada Tanggal : 14 Juli 2003

Oleh
PEMBIMBING

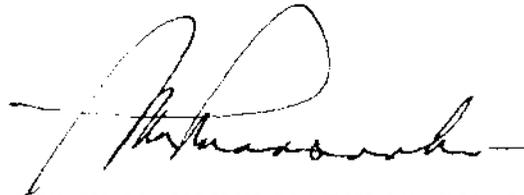


PROF. DR. PHILIPUS M. HADJON, S.H.

NIP. 130 341 980

Mengetahui :

KETUA PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA



DR. PETER MAHMUD MARZUKI, S.H., M.S., LL.M.

NIP. 130 517 142.



UCAPAN TERIMA KASIH

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan memanjatkan do'a dan puji syukur kehadirat Allah / Tuhan Yang Maha Esa atas berkat, rahmat dan karunia yang dilimpahkan kepada kami, akhirnya kami dapat menyelesaikan kewajiban dalam menyusun Tesis ini. Adapun maksud penyusunan Tesis ini tiada lain, adalah untuk melengkapi persyaratan dalam rangka studi kami memperoleh derajat Magister dalam Ilmu Hukum, khususnya Ilmu Hukum Administrasi di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Dengan rasa tertarik dan simpati kepada materi Hukum Administrasi, ditunjang dengan karier yang kami geluti sebagai Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, kami mengkaji sebagian kecil dari Ilmu Hukum Administrasi tersebut, khususnya Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara pada Sub Bidang Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena mempunyai karakteristik sebagai Hukum Publik dan mempunyai problema tersendiri dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, dipandang dari segi Hukum positif menurut Undang-undang yang berlaku, maka dengan dasar pengetahuan yang sangat terbatas pada jenjang pendidikan strata I serta berusaha sesuai dengan kemampuan kami memberanikan diri menyusun Tesis ini, yang tentunya masih jauh dari sempurna sebagai kajian yang bersifat ilmiah.

Karena itu dalam kesempatan ini merupakan suatu kewajiban yang menggembirakan bagi kami untuk menyatakan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya :

Kepada Yth. Bapak Prof.Dr. Paulus Effendi Lotulong, SH, Ketua Muda Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara pada Mahkamah Agung RI yang telah memberi dorongan moral kami untuk meniti jenjang pendidikan di strata II dan menyelesaikan studi sebelum tugas dan kewajiban kami sebagai Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dimutasikan ke tempat lain.

Begitu juga ucapan terima kasih yang tidak terhingga kami haturkan kepada Dosen Pembimbing kami yaitu Bapak Prof.Dr. Philipus Mandiri Hadjon, SH Guru Besar yang telah memberikan inspirasi dan nasehat-nasehat yang bermanfaat untuk penyusunan tesis ini. Selanjutnya kepada Yth. Ibu Dr. Tatiek Sri Djatmiati, SH. MS, dan Yth. Bapak Yohanes Sogar Simamora, S.H. M.Hum. yang dengan penuh kesabaran dan kelonggaran waktunya telah berkenan menguji dan mengoreksi tesis kami, karena itu tidak lupa kami haturkan rasa terma kasih. Tidak lupa pula kepada Yth. Bapak Dr.Peter Mahmud Marzuki, SH. MS LLM sebagai Ketua Program Studi Strata II dan Yth. Bapak H. Machsum Ali, SH.MS, Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang telah menerima kami sebagai mahasiswa jenjang Strata II untuk menimba Ilmu Pengetahuan yang sangat berharga bagi kami.

Atas kearifan Beliau-beliau itu semua, kami hanya dapat memanjatkan do'a semoga akan terbalas amal kebajikan itu dengan senantiasa Allah SWT berkenan melimpahkan rahmat dan memberkati setiap saat.

Akhirnya kami berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat dan menambah pengetahuan bagi kami sendiri maupun masyarakat dan menjadi motivasi pendorong bagi anak-anak kami di masa mendatang.

Surabaya, 14 Juli 2003

Penulis / Penyusun

SUTOYO, S.H.





MOTTO

MOTTO :

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan menyuruh kamu apabila menetapkan Hukum diantara manusia, supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pelajaran yang sebaik – baiknya kepadamu ; Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.

(Al-Qur'an Surat An Nisaa ayat 58)





LEMBAR PERSEMBAHAN

Tesis ini saya persembahkan

- Kepada Ayahanda, SUKARNO MITRO WIYONO, wafat pada tanggal 14 Juni 2001, yang sebelumnya menderita sakit dan dioperasi di Rumah Sakit Dr. Oen Surakarta
- Dan Ibunda, yang telah mengantar saya ke jenjang pendidikan dan karier seperti sekarang ini.
- Isteri dan anak – anak yang tercinta.



DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

halaman	
Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan	iii
Ucapan Terima Kasih.....	iv
Motto.....	vii
Persembahan.....	viii
Daftar isi.....	ix
Daftar Skema dan Tabel.....	xii
Daftar Peraturan Perundang-undangan.....	xiii
Abstrak.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
A. LATAR BELAKANG MASALAH	1
B. RUMUSAN MASALAH	6
C. TUJUAN PENELITIAN	7
D. METODE PENELITIAN	8
BAB II INTERVENSI DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA	
(MENURUT PASAL 83 UU NO. 5 TAHUN 1986)	
A. Masuknya pihak ketiga untuk Intervensi.....	11
B. Syarat dan Prosedure untuk Intervensi.....	13
C. Sengketa Tata Usaha Negara.....	17
D. Keaktifan Hakim dalam menyikapi masuknya pihak ketiga untuk	

Intervensi	25
E. Pertimbangan Hukum terhadap kepentingan pihak ketiga dalam putusan.....	56
F. Terhadap Kepentingan pihak ketiga perlu dinyatakan dalam Amar putusan	63
G. Problematik penerapan Pasal 83 Undang - Undang No. 5 Tahun 1986	66
BAB III GUGATAN PERLAWANAN TERHADAP EKSEKUSI PUTUSAN	
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA (MENURUT PASAL 118 UU NO. 5 TAHUN 1986).	
A. Timbulnya Gugatan Perlawanan	72
B. Kekuatan Hukum dan Follow up Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.....	77
C. Adanya gugatan Perlawanan tidak otomatis pelaksanaan putusan / eksekusi ditunda	87
D. Pertimbangan Hukum terhadap kepentingan pihak ketiga untuk dinyatakan sebagai Pelawan yang benar	91
E. Problematik Bagi Hakim dalam penerapan pasal 118 Undang-UndangNo. 5 Tahun 1986	103
F. Penerapan Pasal 118 UU No. 5 Tahun 1986 perlu dilakukan secara selektif	105

BAB IV PENUTUP.	
A. Kesimpulan	110
B. Saran-saran.....	112
DAFTAR BACAAN.....	113





DAFTAR SKEMA DAN TABEL

DAFTAR SKEMA DAN TABEL :

Halaman :

Gambar Skema ke 1 :

Gambaran terhadap alternatif masuknya pihak ketiga sebagai	
Intervenient pada suatu sengketa antara pihak-pihak yang Sedang.....	
berjalan	16

Gambar Skema ke 2 :

Gambaran dari dua aspek kepentingan pihak ketiga dalam Melakukan.....	
Intervensi.....	77

Gambar Skema ke 3 :

Gambaran mengenai perjalanan eksekusi putusan Pengadilan	
Tata Usaha Negara	83

DAFTAR TABEL

Tabel ke 1 :

Gambaran terhadap perbedaan antara mandat dengan delegasi.....	58
--	----



DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Daftar Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Amandemen ke – 1 s/d ke – 4)
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan – ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman LNRI tahun 1970 No. 74 TLNRI No. 2951.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara LNRI tahun 1986 No. 77 TLNRI No. 3344.
- Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman LNRI tahun 1999 No. 147 TLNRI No. 3979.
- Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 LNRI tahun 1991 No. 8

Daftar Putusan Pengadilan

- Putusan Pengadilan TUN Jakarta No. 032/G.TUN/1999/PTUN.Jkt tanggal 10 Agustus 1999 dalam perkara : Mulyo Setiawan melawan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional.
- Putusan Pengadilan Tinggi TUN Jakarta No. 163/B/TUN/1999/PT.TUN.Jkt tanggal 8 Desember 1999 dalam perkara : idem.
- Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 111 K/TUN/2000 tanggal 13 Pebruari 2000 dalam perkara : idem.
- Putusan Pengadilan TUN Surabaya No. 100/G.TUN/2001/PTUN.Sby.dalam perkara : Perkumpulan Kebun Binatang Surabaya melawan Kepala

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Jawa Timur dan Kepala
Kantor Pertanahan Surabaya

- Putusan Pengadilan Tinggi TUN Surabaya No. 105/B/TUN/2002/-
PT.TUN.Sby. dalam perkara : idem
- Putusan Pengadilan TUN Surabaya No. 152/G.TUN/1999/PTUN.Sby. dalam
perkara antara NY. Taili Aida dan Hendra Santoso melawan Kepala
Kantor Pertanahan Kotamadya Surabaya ;
- Putusan Pengadilan Tinggi TUN Surabaya No. 38/B/TUN/2000/-
PT.TUN.Sby.dalam perkara : idem
- Putusan Mahkamah Agung RI Reg. No. 318 K/TUN/2000.dalam perkara :
idem
- Putusan Pengadilan TUN Surabaya No. 104/PLW/G.TUN/1993/-
PTUN.Sby.dalam perkara antara Li Martha Yuanita dkk. sebagai
Pelawan dengan Yohanes Sukandito dkk sebagai Pelawan Intervensi
melawan Yahya Sukarno alias H. Affandi sebagai Terlawan-I dan
Kepala kantor Pertanahan Kota Surabaya sebagai Terlawan-II
- Putusan Pengadilan Tinggi TUN Surabaya No. 61 /B.PLW/G.TUN/-
1999/PT.TUN.Sby dalam perkara : idem
- Putusan Pengadilan TUN Surabaya Nomor 64 /PLW-LAKPUT/G.TUN/-
1997/PTUN.SBY dalam perkara PT. DARMO PERMAI sebagai
Pelawan melawan Ir. H. Agung Setyantara sebagai Terlawan-I dan
Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Surabaya sebagai Terlawan-II

Daftar Peraturan, Surat Edaran Mahkamah Agung RI

- Keputusan Presiden RI No. 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan TUN Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, Ujung Pandang.
- Keputusan Presiden RI Nomor 41 Tahun 1992 tentang Pembentukan Pengadilan TUN Pontianak, Banjarmasin, Manado.
- Keputusan Presiden RI No. 16 Tahun 1993 tentang Pembentukan Pengadilan TUN Kupang, Ambon, Jayapura.
- Keputusan Presiden RI No. 22 Tahun 1994 tentang Pembentukan Pengadilan TUN Bandarlampung, Samarinda, Denpasar.
- Keputusan Presiden RI Nomor 2 tahun 1997 tentang pembentukan Pengadilan TUN Banda Aceh, Pakan Baru, Jambi, Bengkulu, Palangkaraya, Palu, Kendari, Yogyakarta, Mataram dan Dilli.
- Himpunan Surat Edaran Mahkamah Agung RI Tahun 2001.



ABSTRACT

ABSTRACT

The principle of *erga omnes* is a public legal principle that express valuable meaning, which should be materialized in positive law. The principle of *erga omnes* is one of the characteristics of administrative court procedure that reflects a legal principle based upon Public Law. The meaning of *erga omnes* itself deals with the nature of legal binding force of administrative decisions, that is the decisions of administrative courts have legal binding force to anybody, either the disputed parties as well as the third or the other party.

Yet on the contrary, Law No.5, 1986, which should have stipulated that principle consequently, provides legal grounds to third parties to intervene in administrative disputes, viz :

- Provision of article 83 pertaining to intervention during the examination, and
- Provision of article 118 pertaining to intervention of execution of administrative court's decisions.

Hence, this reality arises legal issue: can the principle of *erga omnes* be fully applied by administrative judges in giving a decision deals with the third party's interest ?

The result of this research reveals that there is a difficulty to the administrative judges in applying provision of intervention and the principle of *erga omnes* at the same time, because it will contravene to the other provision especially article 1 point 6 Law No.5, 1986.

Due to that issue, this research comes to a suggestion that the provisions of intervention in article 83 and article 118, Law No.5, 1986 should be amended perfectly in the near future.





BAB I

PENDAHULUAN

BAB I

PENDAHULUAN

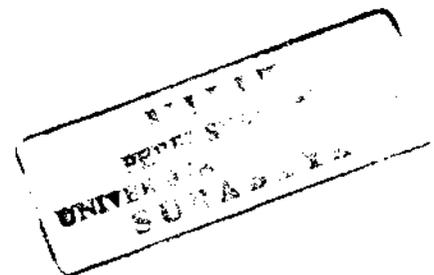
A. LATAR BELAKANG MASALAH

Asas “ **Erga Omnes** “ dikenal dari bahasa Latin Erga dan Omnes, Erga berarti bagi dan Omnes berarti semua sehingga Erga Omnes berarti berlaku bagi semua atau bagi siapapun ; Asas Erga Omnes ini menunjukkan bahwa suatu sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang sekurang-kurangnya terdiri dari dua pihak yaitu Penggugat (seseorang atau Badan Hukum Perdata) dan Tergugat (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara), tetapi tidak jarang terjadi adanya pihak ketiga atas kehendaknya sendiri mencampuri sengketa yang sedang berlangsung antara Penggugat dan Tergugat tersebut.

Sudikno Mertokusumo¹ menyatakan bahwa bentuk keikutsertaan pihak ketiga dalam sengketa di Pengadilan itu disebut Intervensi, sedangkan pihak ketiga yang mencampuri sengketa yang sedang berlangsung disebut Interveniens. Selanjutnya ada dua bentuk campur tangan pihak ketiga itu yaitu :

1. Menyertai (Voeging) dan
2. Menengahi (tussenkomst)

1



Dalam hal menyertai (Voeging) pihak ketiga mencampuri sengketa yang sedang berlangsung antara Penggugat dan Tergugat dengan bersikap memihak kepada salah satu pihak, biasanya pihak Tergugat, dan dimaksudkan untuk melindungi kepentingan hukumnya sendiri dengan jalan membela salah satu pihak yang bersengketa.

Sedangkan dalam hal menengahi (tussenkost) terdapat penggabungan dari pada beberapa tuntutan, karena pihak ketiga ini mengajukan tuntutan haknya sendiri terhadap Penggugat dan Tergugat, disamping adanya tuntutan dari Penggugat terhadap Tergugat. Sehingga dengan tussenkost ini prosedurnya dipermudah dan dipersingkat.

Baik dalam hal menyertai (Voeging) maupun dalam hal menengahi (tussenkost). Menurut **Sudikno Mertokusumo**² dipersyaratkan adanya kepentingan untuk mencegah timbulnya kerugian atau kehilangan hak yang terancam oleh sengketa yang berlangsung dan untuk mempertahankan haknya itu perlu campur tangannya.

Mengenai keharusan adanya suatu kepentingan untuk dapat menggunakan hak menggugat tata usaha negara seperti ditentukan dalam Pasal 53 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu adanya suatu kepentingan yang dirugikan oleh keluarnya suatu keputusan Tata Usaha Negara.

Indroharto³ memberi pengertian kepentingan dalam kaitannya dengan hukum Acara Tata Usaha Negara, yang 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.

Mengenai kepentingan yang merupakan suatu nilai baik yang bersifat menguntungkan maupun yang merugikan yang ditimbulkan atau yang menurut nilai dapat diharapkan akan timbul oleh keluarnya suatu keputusan Tata Usaha Negara atau suatu penolakan Tata Usaha Negara. Hal ini merupakan suatu syarat minimal untuk dapat dijadikan alasan pengajuan suatu gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara ; Dan dalam keadaan konkretnya adanya kepentingan atau suatu nilai yang harus dilindungi oleh hukum itu :

- a. Disatu pihak, ditentukan oleh faktor-faktor yang ada kaitannya dengan orangnya sendiri atau kaitannya yang berhak menggugat.
- b. Dilain pihak, oleh faktor-faktor yang ada kaitannya dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan yaitu yang menimbulkan akibat hukum.

Adapun mepentingan berproses, sesuai dengan adagium yang mengatakan : point d'interet, point d'action (bila ada kepentingan, maka disitu baru boleh berproses).

Pengaturan mengenai keikut sertaannya pihak lain ke dalam sengketa yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 terdapat dua ketentuan, dimana menurut

Philipus M. Hadjon⁴ membaginya kedalam bentuk intervensi yang dapat dilakukan :

1. Pada waktu pemeriksaan disidang Pengadilan, yang diatur dalam Pasal 83.
2. Dalam pelaksanaan putusan, yang diatur dalam Pasal 118.

Mengenai intervensi yang dilakukan pihak lain pada waktu pemeriksaan disidang Pengadilan, menurut Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dimana pihak lain itu bertindak sebagai :

- a. Pihak yang membela haknya, yang berarti terjadi *tussenkomst*, dimana masuknya pihak lain dalam suatu sengketa Tata Usaha Negara menempatkan diri di tengah atau antara Para Pihak.
- b. Peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa, yang berarti terjadi *Voeging*, dimana pihak ketiga lain yang masuk dalam perkara administrasi kemudian menempatkan diri dalam salah satu pihak dan secara bersama – sama dengan pihak lain. Atau selaku peserta bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

Adapun intervensi yang dilakukan pihak ketiga dalam pelaksanaan putusan merupakan gugatan perlawanan, yang menurut Pasal 118 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat timbul apabila pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikuti sertakan selama proses pemeriksaan sengketa itu khawatir akan dirugikan kepentingannya, apabila (para) Tergugat melaksanakan kewajiban-kewajibannya. Untuk keperluan itu ia mengajukan gugatan

perlawanan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) yang mengadili perkara itu.

Dalam hal Pengadilan Tata Usaha Negara (Majelis Hakim) hendak menjatuhkan putusan terhadap sengketa Tata Usaha Negara yang didalamnya terkait adanya kepentingan pihak ketiga atau dalam hal Majelis Hakim menjatuhkan putusan terhadap gugatan perlawanan dari pihak ketiga, yang berarti secara hukum Majelis Hakim tersebut harus menerapkan asas Erga Omnes, maka akan terjadi suatu permasalahan hukum yang berkaitan dengan perlindungan hukum pihak ketiga tersebut. Permasalahan hukum yang berkaitan dengan perlindungan hukum pihak ketiga seperti yang diatur dalam Pasal 83 dan Pasal 118 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 inilah yang menjadi titik sentral pembahasan dalam penulisan ini. Oleh karena menurut **Philipus M Hadjon**⁵ yang memberi makna asas Erga Omnes, atau asas bagi semua itu sebagai asas yang merupakan sifat kekuatan mengikat dari putusan Pengadilan, dan disebutkan bahwa asas Erga Omnes itu merupakan salah satu ciri khas yang tercermin dalam Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Selanjutnya **Philipus M. Hadjon**⁶ menegaskan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara itu pada dasarnya menegakkan hukum publik yaitu Hukum Administrasi, sedangkan sifat dari hukum publik itu adalah berlakunya untuk umum dan mengikat bagi siapapun. Karena itu makna selengkapya dari asas “ Erga Omnes “ itu adalah suatu Kekuatan Hukum dari putusan Pengadilan Tata

Usaha Negara yang bersifat mengikat bagi siapapun, baik terhadap pihak-pihak yang bersengketa maupun bagi pihak ketiga.

Hal itu berbeda dengan putusan Pengadilan Perdata yang hanya mengikat bagi para pihak yang bersengketa saja, tidak mengikat bagi pihak ketiga (menurut ketentuan Pasal 1917 KUH Perdata).

Jadi permasalahan perlindungan hukum bagi kepentingan pihak ketiga itu muncul oleh karena disatu sisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah mengatur kepentingan pihak ketiga itu dalam Pasal 83 dan Pasal 118, sedangkan disisi lain adalah kekuatan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berlaku mengikat bagi siapapun.

Sehingga perlukah dipertimbangkan dalam putusan terhadap kepentingan pihak ketiga tersebut, kalau tidak dipertimbangkan dalam putusan, bagaimana andaikata kepentingan pihak ketiga ini betul-betul dirugikan, hal ini sudah barang tentu perlu adanya perlindungan hukum dalam arti menyelesaikan sengketa yang ada kaitannya dengan kepentingan pihak ketiga itu.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari paparan latar belakang permasalahan dan sesuai dengan tema pokok dalam penulisan ini, selanjutnya dapat dirumuskan permasalahan hukum sebagai berikut :

Dalam mengadili sengketa Tata Usaha Negara, putusan Hakim mempunyai daya laku bagi siapapun, tidak hanya berlaku bagi para pihak yang

bersengketa, karena itu Bagaimana perlindungan hukum bagi pihak ketiga, yang kepentingannya betul-betul dirugikan dari adanya keputusan Tata Usaha Negara ?

Dari masalah tersebut pada prinsipnya diarahkan pada upaya perlindungan kepentingan pihak ketiga, karena itu penulisan ini akan dikaji mengenai :

1. Intervensi pihak ketiga (menurut Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986).
2. Gugatan Perlawanan pihak ketiga (menurut Pasal 118 UU No. 5 Tahun 1986).

Pembahasan kedua hal itu akan diwujudkan dalam Bab isi penulisan yaitu setelah Bab Pendahuluan, lalu Bab Dua, Bab Tiga sebagaimana diuraikan dalam pertanggungjawaban sistematika penulisan.

C. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah suatu penulisan hukum, atau disebut **Legal Research** atau **Rechts Onderzoek** ; Penelitian Hukum yang akan dilakukan penulis adalah bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul, sehingga hasil yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang diajukan itu.

H.J. Van Eikema Hommes⁷, menyatakan bahwa setiap ilmu pengetahuan memiliki metodenya sendiri dan bagi Ilmu hukum mempunyai dua

aspek yaitu aspek praktis yang berupa dogmatik hukum dan aspek teoritis berupa teori hukum.

Mengingat hal tersebut, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian untuk keperluan praktis dan penelitian untuk kajian akademis.

Penelitian untuk keperluan praktis dilakukan bagi kepentingan klien dan sesama praktisi hukum, sedangkan penelitian untuk kajian akademis bagi dunia akademis dan pembuat Undang – undang. Untuk itu kategori penelitian hukum yang akan dilakukan penulis ini adalah penelitian hukum untuk kajian akademis yaitu sebagai persyaratan untuk memperoleh derajat Magister Hukum dalam Ilmu Hukum. Adapun Hasil Penelitian ini adalah berbentuk tesis guna mengkaji permasalahan hukum yang timbul dan menemukan pemecahan atas isu hukum yang berkaitan dengan putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa Tata Usaha Negara, arah dan upayanya untuk mewujudkan Peradilan yang baik.

D. METHODE PENELITIAN

Mengenai metode ini memuat type penelitian, pendekatan dan langkah penelitian. Adapun type penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini adalah type penelitian normatif dimana karakter obyeknya adalah gejala normatif menurut aturan hukum positif.

Pendekatan yang dilakukan dalam penulisan ini adalah pendekatan dogmatik berdasarkan peraturan per undang-undangan yang berlaku

(**Statute Approach**) yang berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara disamping itu dilakukan pendekatan kasus (**Case Approach**) yang berkaitan dengan daya laku putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, atau asas “*Erga Omnes* “. Selanjutnya langkah penulisan yang dilakukan penulis adalah melakukan study kepustakaan dengan sumber-sumber penelitian hukum berupa :

- Bahan-bahan hukum primer yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.
- Bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

Semuanya itu untuk bisa menjawab atas pertanyaan :

- Apa yang saya (juga pembaca) lebih tahu setelah penelitian ini.
- Argumentasi apa yang saya bentuk setelah penelitian ini.

Atau dengan kata lain dalam penelitian ini akan mencari pengetahuan baru dan atau mencari argumentasi baru dari tema pokok mengenai asas “*erga omnes* “ penerapannya dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara demi kesempurnaan penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang sekarang diupayakan untuk direvisi.

CATATAN

1. Sudikno Mertokusumo., *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, cetakan pertama, 1977, hal 41.
2. Sudikno Mertokusumo., *Ibid*, hal 42.
3. Indroharto., *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pusaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal 37.
4. Philipus M. Hadjon., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative law)*, Gadjah Mada University Press, cetakan kedua 1993 (revisi), hal 345.
5. Philipus M. Hadjon, *Ibid*, hal 314.
6. Philipus M. Hadjon, *Ibid*, hal 314 .
7. Dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki., *Pelacuran Akademisi Hukum dalam sosok guru dan ilmuwan yang kritis dan konsisten, peringatan 70 tahun Prof. Soetandjo Wignyosoebroto.*



BAB II

INTERVENSI DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA (MENURUT PASAL 83 UU NO. 5 TAHUN 1986)

BAB II
INTERVENSI DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA
(MENURUT PASAL 83 UU. NO. 5 TAHUN 1986)

A. Masuknya pihak ketiga untuk Intervensi

Philipus M. Hadjon¹ menyatakan bahwa ikut sertanya pihak ketiga atau pihak lain ke dalam sengketa disebut Intervensi. Ini dapat dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata, baik pada waktu pemeriksaan disidang pengadilan (Pasal 83) maupun dalam pelaksanaan putusan (Pasal 118). Dan ukuran untuk intervensi adalah kepentingan intervenient (akan) dirugikan.

M. Yahya Adiwimarta², mengartikan intervensi itu apabila ada unsur :

- a. Kesengajaan pihak ketiga untuk melibatkan diri memasuki suatu proses ;
- b. Sedang ada proses berlangsung diantara pihak – pihak lain;

Unsur – unsur itu diambil dari artian intervensi dalam buku Kamus Hukum **Prof. Subekti** yang menyebutkan sebagaimemberi kesempatan kepada siapapun yang berkepentingan untuk melibatkan diri dalam suatu proses yang sedang berjalan antara pihak-pihak lain.

Dapat diduga bahwa kadang kala sementara proses acara di Pengadilan Tata Usaha Negara sedang berjalan, muncul kepentingan pihak ketiga yang perlu diperhatikan, malahan kadangkala dalam tingkat pemeriksaan persidangan sudah terlihat bahwa sengketa yang diperiksa itu akan menyangkut kepentingan pihak ketiga, sehingga

apabila diberitahukan kepada pihak ketiga yang berkepentingan tersebut, mungkin sekaligus juga akan dapat diperoleh kejelasan yang lebih baik mengenai duduknya persoalan dalam sengketa yang sedang berjalan itu.

Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatur sebagai berikut :

1. *selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai :*
 - a. *pihak yang membela haknya ; atau*
 - b. *peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.*
2. *Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikabulkan atau ditolak oleh Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita acara sidang.*
3. *Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama – sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.*

Olden Bidara³ menyatakan bahwa oleh karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak mengenal istilah turut serta seperti lazimnya di Peradilan Umum, karena sudah tegas dalam Pasal 1 angka 6 dinyatakan bahwa Tergugat adalah badan atau pejabat Tata Usaha Negara. Kemungkinan seseorang atau badan hukum perdata diikut sertakan dalam perkara, hanyalah dengan cara yang disebut dalam Pasal 83 beserta penjelasannya, yakni :

- a. Harus terjadi selama pemeriksaan berlangsung
- b. Baik atas prakarsa sendiri, maupun atas prakarsa hakim atau atas kemauan sendiri dari pihak ketiga.

Indroharto⁴, berpendapat bahwa, selama pemeriksaan berlangsung, lebih tepat diartikan selama pemeriksaan persiapan berlangsung, sehingga pada akhir tingkat pemeriksaan persiapan oleh Majelis Hakim sudah diketahui semua aspek yang berkaitan dengan obyek sengketa, fakta – faktanya maupun problema hukumnya yang menyangkut pihak yang bersengketa maupun pihak ketiga. Namun juklak yang dirumuskan dalam pelatihan Peningkatan ketrampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II Tahun 1992 tanggal 14 Oktober 1992, bahwa gugatan Intervensi dapat diajukan paling lambat sebelum pemeriksaan saksi – saksi, hal mana untuk menghindari pemeriksaan persiapan yang harus diulang lagi.

Menurut hemat kami, lebih dapat diantisipasi mengenai kasus posisi ataupun data – datanya bilamana masuknya pihak ketiga itu sejak pemeriksaan persiapan, hanya saja pihak ketiga yang dipanggil dan diberitahukan kepentingannya tidak segera merespon, sehingga pihak ketiga tersebut baru datang setelah pemeriksaan sudah dilaksanakan di persidangan yang terbuka untuk umum. Karena itu batas akhir masuknya pihak ketiga itu dalam praktek adalah pada saat Tergugat menyampaikan Duplik atau sebelum meningkat pada tahap pembuktian.

B. Syarat dan Prosedur untuk Intervensi

Seperti ditentukan dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 bahwa selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan maupun atas prakarsa Hakim dapat masuk

dalam sengketa Tata Usaha Negara dan bertindak sebagai pihak yang membela haknya atau peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

Syarat bagi pihak ketiga masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara itu, tidak berbeda dengan mengajukan gugatan biasa, seperti ditentukan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yakni disyaratkan adanya kepentingan hukum dalam sengketa yang sedang berlangsung, dan kepentingan pihak ketiga itu ada hubungannya dengan pokok sengketa yang sedang disengketakan antara Penggugat dan tergugat, dimana kepentingan pihak ketiga itu di rasa dirugikan karena terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara.

Jadi intervensi dalam tahap pemeriksaan sidang Pengadilan, dapat terjadi :

- a. Atas prakarsa pihak-pihak yang sudah bersengketa
- b. Atas prakarsa hakim
- c. Atas prakarsa pihak ketiga

Adapun prosedurenya adalah sebagai berikut :

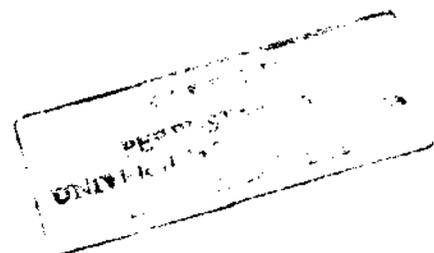
- a. Apabila pihak ketiga itu diikut sertakan karena prakarsa salah satu pihak yang berperkara (Penggugat atau Tergugat) dengan jalan mengajukan permintaan kepada Majelis Hakim yang sedang memeriksa perkara ini.

Maksud permintaan, ialah agar pihak ketiga itu selama proses acara bergabung dengannya untuk memperkuat posisi hukum dalam perkara itu. Apabila pihak Penggugat yang menarik pihak ketiga itu, maka kedudukannya menjadi Penggugat-II Intervensi, apabila Tergugat yang menarik pihak ketiga itu, ia menjadi Tergugat-II Intervensi. Dengan penarikan atau ikut sertanya pihak ketiga,

maka terjadi apa yang namanya **voeging**, yaitu pihak ketiga lain yang masuk dalam perkara, kemudian menempatkan diri dalam salah satu pihak itu (yang menarik) berhadapan dengan pihak lain,. Dengan pendek kata selaku peserta pihak ketiga bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

Dalam hal menggabungkan diri (**voeging**) ini, bisa juga terjadi bahwa pihak ketiga itu atas prakarsanya sendiri menggabungkan dengan pihak lain untuk bersama-sama melawan pihak lawan dalam sengketa itu, dan untuk itu persyaratan bahwa pihak ketiga ingin mempertahankan hak dan kepentingannya merupakan syarat mutlak, sebab pihak ketiga yang tidak berkepentingan, yang tidak akan menderita kerugian, tidak dapat dibenarkan mengadakan penggabungan diri itu. Berpangkal tolak dari ukuran untuk intervensi yaitu kepentingan *intervenient* (akan) dirugikan lalu kemungkinan saja dapat terjadi bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lain yang akan bergabung kepada salah satu pihak yang bersengketa dan karena dibatasi ketentuan Pasal 1 angka 6, maka Badan / Pejabat Tata Usaha Negara lain hanya dapat bergabung dengan pihak Tergugat dan ia menjadi Tergugat-II Intervensi.

- b. Apabila masuknya pihak ketiga itu atas prakarsa Hakim karena dipandang perlu untuk dapat mempertahankan haknya dan akan memperjelas duduknya perkara, pihak ketiga yang tersangkut kepentingannya dengan sengketa yang diperiksa Majelis Hakim, dipanggil dipersidangan, ditanya apakah akan turut serta dalam perkara ini sehubungan dengan kepentingan tersebut, bila bersedia maka ia

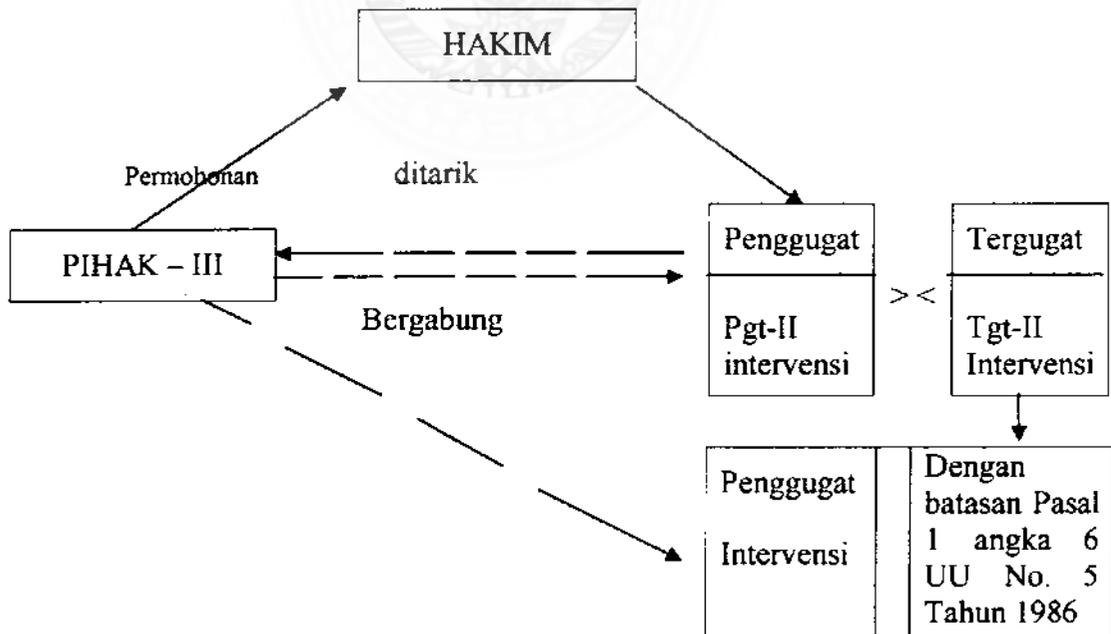


didudukkan sebagai Tergugat-II Intervensi, bila tidak bersedia kemungkinan akan menjadi saksi dalam perkara yang bersangkutan.

- c. Apabila masuknya pihak ketiga atas prakarsa pihak ketiga sendiri, yaitu dengan jalan ia memasukkan permohonan sendiri kepada Pengadilan untuk masuk dalam perkara yang sedang diperiksa di Pengadilan agar supaya dapat mempertahankan hak dan kepentingannya jangan sampai dirugikan atas sengketa itu. Permohonan itu harus berisi alasan-alasan dan hal-hal yang diminta Pemohon.

Sebelum diputuskan apakah pihak ketiga itu bisa masuk dalam perkara, terlebih dahulu Majelis Hakim meminta tanggapan dari Para Pihak yang bersengketa dan selanjutnya ditetapkan dengan Putusan Sela.

Dari ketiga alternatif masuknya pihak ketiga dalam perkara yang sedang berjalan itu dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar Skema ke-1

C. Sengketa Tata Usaha Negara

Dalam Bab III Undang-Undang RI Nomor : 5 Tahun 1986 mengenai kekuasaan Pengadilan, dalam Pasal 47 menyebutkan :

Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara

Pasal 50 menentukan :

Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tingkat pertama.

Pasal 51 ayat (1) menentukan :

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.

Selanjutnya mengenai apa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 4 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.*

Dari rumusan Pasal 1 angka 4 tersebut, ada dua elemen pokok yaitu :

- Pertama, mengenai subyek yang bersengketa yaitu antara orang atau badan hukum perdata di satu pihak dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di pihak lain.

- Kedua, mengenai obyek yang disengketakan yaitu sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (dalam hal ini Undang-Undang RI Nomor : 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian).

Syabran Basah⁵, mengklasifikasikan mengenai sengketa Tata Usaha Negara ini kedalam : sengketa yang bersifat intern yaitu sengketa antar administrasi negara dan sengketa yang bersifat ekstern yaitu sengketa antara administrasi negara dengan rakyat, karena itu sengketa Tata Usaha Negara menurut rumusan Pasal 1 angka 4 UU RI Nomor : 5 Tahun 1986 tersebut diklasifikasikan sebagai sengketa ekstern.

Titik sentral atau motor penggerak bekerjanya proses Peradilan Tata Usaha Negara adalah adanya Keputusan Tata Usaha Negara, yang dirumuskan pada Pasal 1 angka 3 UU RI Nomor : 5 Tahun 1986 yaitu :

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

Dengan rumusan demikian berarti Keputusan Tata Usaha Negara ini mengandung beberapa elemen yaitu :

1. Penetapan tertulis.

2. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara.
4. Bersifat kongkrit, individual, final.
5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dalam penjelasan Pasal 1 angka 3 UU Nomor : 5 Tahun 1986 telah menjabarkan elemen-elemen tersebut antara lain :

- Tentang istilah penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu diharuskan tertulis dan persyaratan tertulis itu untuk kemudahan segi pembuktian.

Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis, dan akan merupakan keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara apabila sudah jelas :

- a. Badan atau pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya.
 - b. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu.
 - c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya.
- Mengenai pengertian badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, menurut Pasal 1 angka 2 UU RI Nomor : 5 Tahun 1986 merumuskan : badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan atau dalam penjelasan Pasal 1 ayat 3 UU Nomor : 5 Tahun 1986 menyatakan badan atau pejabat

Tata Usaha Negara di pusat maupun di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.

Indroharto⁶, mengartikan badan atau pejabat Tata Usaha Negara sebagai organ dari suatu lembaga hukum publik, dapat diartikan dengan pendekatan menurut dua cara :

- Pertama, sebagai organ-organ dari suatu lembaga hukum publik yang menjadi induknya.
- Kedua, sebagai jabatan-jabatan Tata Usaha Negara yang memiliki wewenang-wewenang pemerintahan.

Hal yang mempunyai arti penting adalah pendekatan yang kedua, sehingga rumusan Pasal 1 angka 2. Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986 mempunyai batasan dan ukurannya yaitu : hanya soal berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan yang dikerjakan itu berupa kegiatan urusan pemerintahan.

Oleh karena itu suatu peraturan perundang-undangan dapat saja memberi tugas pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut kepada apa saja dan siapa saja diluar instansi-instansi / jajaran pemerintah di bawah Presiden.

Dengan kata lain, yang menjadi ukuran untuk dapat menganggap apa dan siapa saja itu sebagai badan atau pejabat Tata Usaha Negara adalah asal apa dan siapa saja itu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan urusan pemerintahan. Juga tidak tertutup kemungkinan

kepada apa dan siapa saja diluar aparat resmi negara (pihak swasta) berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan tertentu diberi tugas untuk melaksanakan suatu tugas urusan pemerintahan.

Selanjutnya, **Indroharto** sekali lagi menegaskan bahwa apa dan siapa yang disebut sebagai badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 2, harus di lihat apakah ada peraturan perundang-undangan yang masih berlaku yang menentukan apa fungsinya, apa tugasnya, apa yang di lakukannya yang diperhatikannya pada suatu waktu tertentu.

Ukurannya ditentukan oleh fungsi yang di laksanakan yaitu apabila yang diperbuat oleh apa dan siapa tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan suatu pelaksanaan urusan pemerintahan baik itu dilakukan ditingkat pusat maupun di daerah.

Philipus M Hadjon⁷, telah menegaskan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara pada dasarnya menegakkan Hukum Publik yakni Hukum Administrasi, karena itu pengertian badan atau pejabat Tata Usaha Negara tidak bisa terlalu luas hingga melebar kepada apa dan siap saja di luar aparat resmi negara (pihak swasta). Tetapi ukurannya hanyalah apakah badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu melaksanakan urusan publik menurut hukum publik, berarti yang disengketakan di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah pelaksanaan wewenang urusan pemerintahan yang dilakukan oleh badan atau

pejabat tata usaha negara yang berupa tindakan pemerintahan menurut hukum publik (Hukum Tata Usaha Negara).

- Mengenai unsur tindakan Hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum badan atau pejabat tata usaha negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.
- Pengertian kongkrit adalah obyek yang di putuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan.
- Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak di tujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu di sebutkan.
- Bersifat final artinya sudah difinitif 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.
- Sedangkan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata menurut **Indroharto**⁸, adalah menimbulkan suatu perubahan dalam suasana hubungan hukum yang telah ada, misalnya melahirkan

hubungan hukum baru, menghapuskan hubungan hukum yang telah ada, menetapkan suatu status dan sebagainya.

Philipus M Hadjon⁹, menambahkan bahwa dengan elemen-elemen seperti di rumuskan dalam Pasal 1 angka 3, ternyata pengertian Keputusan Tata Usaha Negara belum tuntas, karena masih ada pengurangan untuk hal-hal yang tercantum dalam Pasal 2 dan masih ditambah lagi dengan hal-hal yang tercantum dalam Pasal 3, serta ada pembatasan terhadap keadaan yang termuat pada Pasal 49.

Pasal 2 UU Nomor : 5 Tahun 1986 merumuskan :

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini :

- a. *Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.*
- b. *Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.*
- c. *Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan.*
- d. *Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat Hukum Pidana.*
- e. *Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar 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.*

Pasal 3 UU Nomor : 5 Tahun 1986 merumuskan :

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

Menanggapi rumusan Pasal 3 tersebut **Indroharto** menyatakan bahwa prinsip dasarnya bahwa setiap badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu wajib melayani setiap permohonan warga masyarakat yang ia terima. Apabila yang dimohonkan kepadanya itu menurut peraturan dasarnya menjadi tugas kewajibannya, kalau ia melalaikan kewajiban itu maka walaupun ia tidak berbuat apa-apa terhadap permohonan yang ia terima itu, Undang-Undang menganggap ia telah berbuat menolak permohonan tersebut. Jadi dalam hal ini ada keputusan tata usaha negara yang fiktif dan negatif sifatnya, karena Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerima permohonan itu bersikap diam tidak berbuat apa-apa dan tidak mengeluarkan suatu keputusan apapun tetapi oleh Undang-Undang dianggap telah mengeluarkan suatu penetapan tertulis yang berisi suatu penolakan atas suatu permohonan yang telah diterimanya itu.

Pasal 49 merumuskan :

Pengadilan tidak kewenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :

a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Keaktifan Hakim dalam menyikapi masuknya Pihak ketiga untuk Intervensi.

Indroharto¹⁰, dalam bukunya *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa Hakim Tata Usaha Negara adalah “ dominus litis”, ia sendiri yang melakukan pemeriksaan, ia yang mengadministrasikan serta menimbang – nimbang tentang jalannya proses perkara. Dalam Peradilan Tata Usaha Negara dapat dikatakan tidak berlaku otonomi pihak-pihak yang bersengketa tetapi Hakimlah yang memimpin dan menentukan arah jalannya proses dan ia menentukan segala keputusan yang harus terjadi dalam proses yang bersangkutan.

Philipus M. Hadjon¹¹ mengategorikan bahwa asas keaktifan Hakim (dominus litis) sebagai salah satu ciri khas hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, dimana keaktifan hakim dimaksud untuk mengimbangi kedudukan para pihak, karena Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sedangkan Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang kedudukannya lebih lemah.

(Pasal 58), memberi petunjuk kepada pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan (Pasal 80), serta memerintahkan pemeriksaan surat yang dipegang oleh pejabat yang menyimpan atau meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang bersangkutan dengan sengketa (Pasal 85) tetapi juga dalam hal menyikapi masuknya pihak ketiga untuk turut serta (intervensi) dalam sengketa.

Bertumpu pada asas keaktifan Hakim Tata Usaha Negara dimana hakim yang memimpin dan menentukan arah jalannya proses dan menentukan segala yang harus terjadi dalam proses yang bersangkutan, maka apabila dalam sengketa yang sedang diperiksa ada kepentingan pihak ketiga yang terkait dengan sengketa itu, maka dapat saja Hakim mengambil prakarsa untuk memanggil pihak Tergugat tersebut dan didudukkan sebagai Tergugat-II Intervensi.

Lain halnya apabila ketiga hal itu ditarik oleh salah satu pihak yang bersengketa (Penggugat atau Tergugat) supaya bergabung untuk memperkuat posisi hukumnya dan pihak-pihak yang menarik pihak ketiga itu mengajukan permohonan, maka Majelis Hakim dalam hal ini harus menyikapi setelah ada tanggapan dari pihak lawan apakah dikabulkan atau ditolak. Untuk menyikapi itu Majelis Hakim tidak terikat pada alasan-alasan dari pihak yang menarik untuk memperkuat posisi hukumnya, tetapi yang perlu dipertimbangkan adalah apakah kepentingan pihak ketiga (akan) dirugikan andaikata putusan nanti dijatuhkan.

Demikian pula pihak ketiga itu atas prakarsa sendiri untuk mempertahankan hak dan kepentingannya mengajukan permohonan, untuk itu Majelis Hakim perlu menyikapi

Dalam proses acara Tata Usaha Negara, keaktifan Hakim itu sudah nampak sejak perkara mulai ditangani antara lain :

- a. Pada tingkat pemeriksaan persiapan, Hakim wajib memberi nasihat kepada pihak-pihak yang bersengketa (Penggugat dan Tergugat) apakah kepentingan beracara antara Penggugat dengan Tergugat tidak merasa dikurangi dan putusan yang akan dijatuhkan Majelis Hakim menyangkut juga kepentingan pihak ketiga.

Selanjutnya permohonan pihak ketiga itu dipertimbangkan oleh Majelis Hakim dalam putusan sela atau penetapan yang dicantumkan dalam berita acara sidang. Isi putusan sela atau penetapan itu dapat berupa dikabulkan atau ditolak permohonan pihak ketiga itu, apabila dikabulkan, maka pemohon selaku pihak ketiga yang ikut serta berkedudukan sebagai pihak yang mandiri dalam proses perkara itu dan disebut sebagai Penggugat Intervensi. Sedangkan bila ditolak, kemungkinan bisa dijadikan saksi dalam sengketa yang sedang berjalan itu, atau ia bisa mengajukan upaya banding atas permohonan ditolak itu, bahkan ia dapat mengajukan gugatan tersendiri dan menempatkan diri ditengah atau diantara para pihak disebut **Tussenkomt**.

Selanjutnya untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperbaiki dalam jangka waktu 30 hari serta dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tentang latar belakang diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan (Pasal 63)

- b. Pada tingkat pemeriksaan dipersidangan terbuka, selain memerintahkan kedua belah pihak yang bersengketa datang menghadap sendiri ke persidangan

setelah ada tanggapan dari masing-masing pihak. Dalam menyikapi itu Majelis Hakim tidak terikat pada alasan – alasan tanggapan yang diajukan oleh para pihak, dan yang lebih dipertimbangkan adalah apakah kepentingan pihak ketiga itu benar-benar terkait dengan sengketa, dan kepentingannya (akan) dirugikan bila dijatuhkan nanti. Selanjutnya dalam hal acara perkara sudah pada tingkat terakhir Majelis Hakim harus menjatuhkan putusan akhir, maka pengujian terhadap tuntutan pihak ke tiga itu dijatuhkan bersama - sama dengan perkara asal. Hanya saja apabila pihak ketiga berkedudukan sebagai Penggugat Intervensi, sebaiknya dipisahkan amar putusannya antara dalam perkara asal dengan perkara dalam Intervensi. Sedangkan apabila pihak ketiga berkedudukan sebagai Tergugat Intervensi, maka cukup dimuat saja dalam pertimbangan hukum dari putusan, dan tidak perlu amar tersendiri.

Dalam praktek, keaktifan Hakim dalam menyikapi masuknya pihak ketiga untuk Intervensi tersebut dapat dikaji dalam beberapa kasus dibawah ini :

1. **Intervensi atas prakarsa pihak ketiga sendiri, yakni dalam perkara No. 032/G.TUN/1999/PTUN.Jkt. tanggal 10 Agustus 1999 jo. No.163/B/-TUN/1999/PTTUN.Jkt. tanggal 8 Desember 1999 jo. Reg. No. 111K/TUN/-2000 tanggal 13 Pebruari 2001.**

Kasus Posisinya sebagai berikut :

~ Pihak-pihak asal : Mulyo Setiawan.....sebagai Penggugat

Melawan :

Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan
Nasional.....sebagai Tergugat

~ **Alasan – alasan dalam posita Penggugat :**

- Penggugat adalah pemilik tanah seluas 3.244 M² dengan Sertipikat Hak Milik No. 3416 / Bangka yang terletak di Kel. Bangka, Kec. Mampang, Jakarta Selatan yang diterbitkan Tergugat.
- Tanah berasal dari pembelian pada pemilik asal Frederick Matheus Pieters dihadapan Notaris / PPAT di Jakarta tanggal 17 April 1998.
- Tanpa memanggil dan mendengar Penggugat lalu secara sepihak Tergugat menerbitkan keputusan No. 3 – XI – 1999 tanggal 14 Januari 1999 yang membatalkan Sertipikat Hak Milik No. 3416 / Bangka atas nama Penggugat tersebut .
- Tindakan Tergugat bertentangan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 jo PP No. 24 Tahun 1997 serta bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik atau tindakan Tergugat adalah sewenang-wenang.
- Petitum pokok supaya Keputusan Tergugat Nomor 3-XI-1999 dibatalkan.

~ **Pihak ketiga yang akan masuk dalam perkara :**

- Mohd Zain bin Abubakar (Duta Besar Pemerintah Malaysia)

→ Mengajukan permohonan dan sekaligus gugatan Intervensi pada tanggal 9 Juni 1999 didaftar dikepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 9 Juni 1999 No. Reg. Perkara No. 132/G.TUN/1999/PTUN.Jkt.

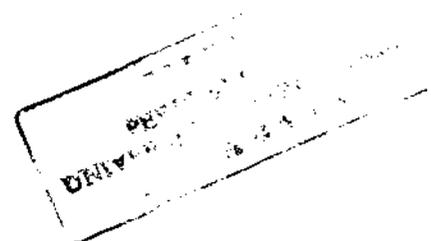
~ **Sikap Majelis Hakim :**

→ Menerima permohonan Intervensi dari pihak ketiga tersebut setelah ada tanggapan Penggugat dan tergugat tanggal 23 Juni 1999 dengan penetapan Ketua Majelis No. 032/G.TUN/1999/PTUN.Jkt tanggal 23 Juni 1999 dan mendudukan Pemohon sebagai Tergugat-II Intervensi.

~ **Alasan – alasan dalam posita gugatan Intervensi :**

- Pemohon Intervensi memiliki sebidang tanah bersertipikat Hak Milik No. 1 / Bangka seluas 3,185 M² gambar situasi No. 95/65 tanggal 31 Maret 1965, berikut bangunan rumah tinggal di atasnya terletak di Jalan Bangka No. 48 Kel. Bangka, Kec. Mampang Prapatan Jakarta.
- Tanah diperoleh dari membeli pada Win Sou berdasar akta No. 24 / tanggal 16 Januari 1971 dihadapan Notaris di Jakarta tentang penjualan dan pembelian berikut pelepasan hak atas tanah.

- Tanah tersebut oleh Pemohon Intervensi telah dimohonkan izin untuk mendapatkan Hak Pakai kepada instansi – instansi terkait antara lain Deplu, Depdagri, Menteri Agraria / BPN.
 - Tanah bangunan itu sejak tahun 1971 sampai dengan 1998 menjadi rumah kediaman resmi Duta Besar Pemerintah Malaysia, baru bulan Maret 1998 dihuni oleh Satpam / Pegawai keamanan Pemerintah Malaysia, lalu oleh sekelompok orang dipaksa menyerobot dan menduduki serta mengklaim selaku pemilik tanah dan bangunan tersebut.
 - Pemohon Intervensi merasa heran dan terkejut bahwa sebagian dari tanah itu telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik No. 3416 / bangsa surat ukur No. 655/1997 atas nama Frederich Matheus Pieter yang kemudian beralih kepada Penggugat (Mulyo Setiawan).
 - Pemohonan Pemohon Intervensi ini merupakan upaya hukum untuk mempertahankan atau membela hak dan kepentingannya pemohon Intervensi sendiri.
- ~ Petitum pokoknya :
- Untuk dinyatakan Sertipikat Hak Milik No. 13 / bangsa gambar situasi No. 98/1965 yang sesuai dengan akta No. 24 tanggal 16 Januari 1971 beralih kepada Pemohon Intervensi sah dan berkekuatan hukum.



- Untuk dinyatakan Surat Keputusan No. 3-XI-1999 tanggal 14 Januari 1999 yang diterbitkan Tergugat asal adalah sah dan berkekuatan hukum.
 - Memerintahkan kepada Tergugat untuk menerbitkan hak pakai terhadap tanah sengketa itu atas nama Pemohon itu setelah memenuhi prosedur yang berlaku.
- ~ **Pertimbangan hukum Pengadilan TUN Jakarta :**
- Majelis Hakim membenarkan terjadi tumpang tindih lokasi tanah antara sertipikat Hak Milik No. 3416 / Bangka yang dibatalkan Tergugat dengan Sertipikat Hak Milik No. 13 / Bangka yang terbit sebelumnya dan tentang hak menguasai tanah antara Penggugat dan Penggugat Intervensi dinilai sebagai bukan kewenangan PTUN karena terkait hak keperdataan bahwa dari segi administrasi negara adanya Sertipikat Hak Milik no. 3416 / Bangka yang terkait belakangan setelah ada sertipikat Hak Milik No. 13 / Bangka, maka sudah tepat tindakan Tergugat mengambil sikap menyatakan batal sertipikat Hak Milik No. 3416 / Bangka.
 - Bahwa tindakan Tergugat menerbitkan keputusan No. 3-XI-1999 tidak menyinggung dari Pasal 53 (2) a, b, c dan telah sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik
- ~ **Amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta :**
- Menolak gugatan Penggugat seluruhnya

~ **Pertimbangan Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Jakarta :**

- Sengketa ini terjadi titik singgung antar masalah perdata dengan masalah Peratun dan keputusan tentang hak milik atas sebidang tanah merupakan kewenangan peradilan perdata sehingga sengketa antar Penggugat dan Tergugat-II Intervensi harus dinyatakan tidak diterima.
- Majelis Hakim PTTUN Jakarta tak sependapat dengan pertimbangan Majelis Hakim PTUN Jakarta yang menilai tentang hak keperdataan yang terkait, lalu tetap mempertimbangkan tindakan Tergugat dalam menerbitkan keputusan No. 3-XI-1999, tanpa harus menunggu terlebih dahulu adanya proses perkara perdata, hal demikian adalah keliru karena itu permohonan Tergugat-II Intervensi mengenai masalah keputusan Tata Usaha Negara agar dapat dinyatakan sah dan mempunyai kekuatan hukum harus ditolak. Sehingga putusan PTUN Jakarta No. 032/G.TUN/1999/PTUN Jakarta tidak dapat dipertahankan lagi dan harus dibatalkan. Selanjutnya Majelis Hakim PTTUN Jakarta akan mengadili sendiri.

~ **Amar putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Jakarta :**

- Mengadili sendiri

- Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya.
- Menyatakan batal SK Tergugat No. 3-XI-1999 tanggal 14 Januari 1999.
- Memerintahkan Tergugat untuk mencabut SK No. 3-XI-1999 tanggal 14 Januari 1999 tersebut.

~ **Alasan Kasasi Pemohon Kasasi-II (Tergugat-II Intervensi)**

- Putusan PTTUN Jakarta terdapat kekeliruan, sebab Termohon Kasasi (Penggugat) dalam memperoleh sertipikat Hak Milik No. 3416 / bangka adalah tidak benar dan dengan iktikad tidak baik.
- PTTUN Jakarta salah menerapkan hukum, karena dalam putusannya menentukan bahwa Pemohon Kasasi II (tergugat-II Intervensi) Moh d Zain bin Abubakar, seolah-olah berkapasitas sebagai pribadi padahal jelas ia sebagai Duta Besar Malaysia di Indonesia untuk dan atas nama mewakili Pemerintah Kerajaan Malaysia.

~ **Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung Republik Indonesia :**

- Secara Yuridis formal Pemohon Kasasi II telah dirugikan kepentingannya sebab panggilan – panggilan (surat) tidak membedakan antara kedudukan Pemohon Kasasi II sebagai Pribadi dan kedudukan sebagai yang mempunyai” persona & stand in judicio (legal Standing) yaitu sebagai Duta Besar Pemerintah

Kerajaan Malaysia yang bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kerajaan Malaysia.

- Secara substansial / materi, PTTUN seharusnya disamping memperhatikan ketentuan – ketentuan Hukum di Indonesia tentang Pertanahan harus juga mempertimbangkan ketentuan – ketentuan Hukum Diplomatik yang dikaitkan dengan beberapa Konvensi Internasional yang terkait, sesuai dengan pemberian hak – hak yang didasarkan atas timbal balik atau resiprositas (the principle of reciprocity) dalam hubungan Internasional. Justru karena sengketa perkara ini menyangkut perwakilan negara asing yang berdaulat di Indonesia oleh ketentuan – ketentuan Hukum diplomatik dijamin dan dilindungi kepentingan hukumnya ; Landasan pokoknya adalah dalam Konvensi Wina tahun 1961 tanggal 18 April 1961 Pasal 29 dan Pasal 30 yang menjamin bahwa rumah tempat tinggal para Diplomat yang kedudukannya juga sebagai gedung perwakilan sesuatu negara tidak dapat diganggu gugat dan harus dilindungi.
- Persoalan yuridisnya bukanlah sekedar tentang masalah sengketa kepemilikan tetapi justru mengenai kekeliruan administratif maupun yuridis dalam prosedur penerbitan sertipikat atas data-data yang tidak lengkap dan riwayat tanah yang keliru dan telah hilang. Oleh karena ada kekeliruan dan cacat yuridis tersebut maka

Pemohon Kasasi I telah melakukan penelitian kembali mengenai tanah tersebut, memang dapat dan berwenang membatalkan sertipikat a quo atas inisiatif sendiri (spontane Vernietinging)

→ Putusan PTTUN Jakarta No. 163/B/1999/PTTUN.Jkt tanggal 8 Desember 1999 tidak dapat dipertahankan dan harus dibatalkan, sehingga menguatkan putusan PTUN Jakarta No. 032/G.TUN/1999/PTUN.Jkt tanggal 10 Agustus 1999, dengan mengadili sendiri.

~ **Amar putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia :**

→ Menolak gugatan Penggugat seluruhnya.

~ **Analisis Penulis**

→ Meskipun amar putusan PTUN Jakarta (tingkat pertama) dikuatkan oleh Mahkamah Agung dengan menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya, tetapi berbeda dalam hal keaktifan Hakim menyikapi kepentingan pihak Interveniens. Dimana Majelis Hakim tingkat pertama menyatakan bahwa masalah perselisihan antara Penggugat dengan Tergugat II Intervensi adalah tentang perselisihan Hak Milik yang merupakan kewenangan Pengadilan Perdata, dan PTUN tidak berwenang mengadili untuk itu. Sedangkan pertimbangan Mahkamah Agung justru mengakses kepentingan Termohon Kasasi II (Tergugat II Intervensi) secara keseluruhannya, dengan meninjau Hukum Hubungan Diplomatik.

- Selanjutnya mengenai bentuk rumusan amar putusan PTUN Jakarta (tingkat pertama) karena sudah menetapkan pihak ke tiga didudukkan sebagian pihak Tergugat II Intervensi, mestinya dalam rumusan amar harus memisahkan antara dalam perkara asal dengan dalam Intervensi.
- Untuk PTTUN yang harus menunggu penyelesaian sengketa hak milik di Peradilan Umum, seharusnya berpedoman bahwa yang dinilai / diuji di PTUN adalah tentang keabsahan keputusan TUN, untuk itu tidak harus menunggu penyelesaian sengketa hak milik, bahkan sengketa itu harus berjalan bersama – sama.

2. Intervensi dari Pihak ke tiga yang ditarik untuk memperkuat posisi hukum Tergugat yakni dalam perkara No. 100/G.TUN/2001/PTUN.SBY jo. No. 105/B/TUN/2002/PT.TUN.SBY.

Kasus posisinya sebagai berikut :

~ Pihak – pihak asal :

- Penggugat : Perkumpulan Kebun Binatang Surabaya
- Tergugat : I. Kepala Kantor Wilayah BPN Jawa Timur
II. Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya

~ Alasan dalam Posita Penggugat :

- Perkumpulan Kebun Binatang Surabaya berdiri sejak tahun 1916, dan ketika kebun binatang Surabaya tahun 1921 pindah dari Desa Grudo, Kel. Darmo menduduki tanah seluas 153.560 M² , milik

Oost Java Stoontram (OJS) Maatchaappij terletak di Jl. Setail (No.1) Surabaya Kelurahan Darmo.

→ Tanpa persetujuan dari rapat pengurus pleno atau pengurus harian, serta rapat anggota perkumpulan, telah terbit surat pernyataan tanggal 5 September 2001 yang isinya menyatakan bahwa pengurus perkumpulan Kebun Binatang Surabaya tidak keberatan atas permohonan hak pakai diatas Kebun Binatang Surabaya oleh Pemerintah Kota Surabaya, lalu Tergugat-I menerbitkan keputusan No. 100-5302-35-2001 tanggal 12 September 2001 tentang pemberian Hak Pakai atas tanah Negara atas nama Pemerintah Kota Surabaya. selanjutnya Tergugat-II menerbitkan 2 buah sertipikat Hak Pakai atas nama Pemerintah Kota Surabaya tersebut yaitu No. 2 Kelurahan Darmo, Kecamatan Wonokromo tanggal 17 September 2001 untuk tanah seluas 55.700 M² dengan surat ukur No. 183/Darmo/2001 tanggal 3 September 2001 dan Sertipikat No. 3 Kelurahan Darmo, Kecamatan Wonokromo tanggal 17 September 2001 untuk tanah seluas 47.860M² dengan surat ukur No. 192/Darmo/2001 tanggal 3 September 2001.

~ **Petitum Pokok :**

→ Menyatakan Batal atau tidak sah sertipikat Hak Pakai No. 2 dan 3 Kelurahan Darmo tanggal 17 September 2001 atas tanah seluas 55.750 M² dan 97.860 M² dan mewajibkan Tergugat-I dan

Tergugat-II untuk mencabut Sertipikat Hak Pakai No. 2 dan 3 tersebut.

~ **Pihak ketiga ditarik oleh Tergugat-II yaitu Pemerintah Kota Surabaya**

→ Permohonan Tergugat-II dikabulkan Majelis Hakim dengan putusan sela tanggal 13 Maret 2001 dengan alasan bahwa pihak Pemerintah Kota Surabaya ada kepentingan yang terkait yaitu selaku pemegang hak pakai tanah Kebun Binatang Surabaya tersebut, lalu didudukkan sebagai Tergugat-II Intervensi.

~ **Jawaban Tergugat-II Intervensi atas gugatan Penggugat :**

→ Tergugat-II Intervensi sebagai pemegang hak pakai No. 2 dan 3 Kelurahan Darmo dan penguasaan tanah Kebun Binatang Surabaya tersebut sudah sejak tahun 1927, dan sebelumnya sudah memegang hak pakai No. 8 / Kelurahan Darmo Kecamatan Wonokromo tanggal 9 September 1980 yang merupakan hasil konversi menurut Permendagri No. 2 Tahun 1970.

~ **Petitum Tergugat-II Intervensi :**

→ Menolak gugatan Penggugat

~ **Pertimbangan hukum Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya :**

→ Bahwa dari riwayat data yuridis dan data phisik tanah adalah berasal dari tanah negara bekas Hak Eigendom Verponding

No. 12323 sisa dan dari tanah Negara bekas Hak Pakai No. 8 / Kelurahan Darmo masing-masing atas nama Pemerintah Kota Surabaya karena itu penerbitan Hak Pakai No. 2 dan 3 Kelurahan Darmo oleh Tergugat-I dan Tergugat-II adalah sudah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

- Bahwa mengenai prosedur pemberian hak pakai, proses penyelesaiannya mendapat beberapa kemudahan dan kekhususan dimana tidak harus ada pengumuman sebelumnya serta pemeriksaan fisik dilapangan tidak perlu oleh panitia A, tetapi cukup oleh Tim Penelitian Tanah Setempat atau dengan konstatering Report dari Kepala kantor setempat dan bukti perolehan / penguasaan tanah dapat melalui surat pernyataan dari instansi induknya karena itu prosedur penerbitan hak pakai itu sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.
- Mengenai substansi materiil penerbitan Hak Pakai No. 2 dan 3 Kelurahan Darmo sebagai obyek sengketa, berdasar ketentuan Pasal 1 ayat 1 dan 2 Keppres No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-

pokok kebijaksanaan dalam rangka pemberian hak baru atas tanah asal konversi hak barat dimana hak itu berakhir tanggal 29 September 1980, selanjutnya hak itu berstatus sebagai Hak Negara, dan untuk itu sudah dimohonkan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

→ Penggugat adalah sebagai Badan yang diserahi mengelola Kebun Binatang Surabaya di Surabaya dilokasi tanah itu, dan mereka sudah menyetujui permohonan hak pakai Pemerintah Kota Surabaya tersebut. Karenanya penerbitan Hak Pakai itu tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku.

~ **Amar putusan PTUN Surabaya :**

→ Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya

~ **Pertimbangan Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Surabaya :**

→ Setelah dipelajari secara seksama Berita Acara pemeriksaan persiapan dan persidangan dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, serta memperhatikan dan meneliti surat-surat bukti yang diajukan oleh kedua belah pihak Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya berpendapat bahwa pertimbangan Hukum dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya sudah benar dan tepat sehingga diambil alih dan dijadikan pertimbangan Hukum sendiri oleh Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.

~ **Amar Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya :**

→ Menguatkan putusan PTUN Surabaya No. 100/G.TUN/2001/-PTUN.SBY.

~ **Analisis Penulis :**

→ Mengenai pihak ketiga yang ditarik oleh Tergugat, Majelis Hakim mendudukan sebagai Tergugat-II Intervensi adalah sudah benar.

→ Sikap Hakim dalam amar putusan sudah benar tidak memisahkan antara kepentingan pihak-pihak asal dengan pihak Tergugat-II Intervensi, memang maksud Tergugat-II menarik pihak ketiga itu untuk memperkuat posisi hukumnya.

Hanya dalam pertimbangan hukum Majelis Hakim PTTUN.Surabaya, kurang bisa memberi alasan mengapa mereka memperkuat pertimbangan hukum dari putusan PTUN.Surabaya, sedangkan Majelis Hakim PT.TUN.Surabaya hanya memperhatikan dan meneliti berkas perkara. Mestinya apabila memperkuat atau membenarkan pertimbangan hukum dan putusan, seharusnya mengulas kembali pertimbangan hukum yang diambil oleh Majelis Hakim PTUN (tingkat pertama) lalu baru dinyatakan bahwa pertimbangan hakumnya sudah tepat dan benar.

6. Intervensi atas prakarsa Hakim, yaitu dalam perkara No. 152/G.TUN/1999/PTUN.SBY. jo. No. 38/B/TUN/2000/PTTUN.SBY. jo. Reg. No. 318 K/TUN/2000.

~ Kasus posisinya adalah sebagai berikut :

→ Para pihak asal – antara :

- NY. TAILI AIDAPenggugat-I
- HENDRA SANTOSO.....Penggugat-II

Melawan :

- KEPALA KANTOR PERTANAHAN KODYA SURABAYA
.....Tergugat

~ Dasar / alasan gugatan :

- Penggugat-I adalah Pemilik / Pemegang hak yang sah atas sebidang tanah Hak Milik di Kelurahan Dukuh Pakis Kecamatan Dukuh Pakis, Kodya Surabaya, dengan sertipikat No. 90 / Dukuh Pakis tanggal 10 Agustus 1983, surat ukur No. 6488 tanggal 30 Nopember 1983 seluas 1040 M² diperoleh dari pihak jual beli Penggugat-I dengan akte No. 60/2 Karang pilang / 1983 tanggal 18 September 1983 dibuat dihadapan Notaris / PPAT di Surabaya.
- Penggugat-II adalah pemilik atas 4 bidang tanah terletak dikelurahan Dukuh Pakis, Kecamatan Dukuh Pakis, Kodya Surabaya sebagai berikut :

- a. Sebidang tanah Sertipikat Hak Milik No. 142/Dukuh Pakis seluas 500 M² gambar situasi No. 2325 tanggal 13 Pebruari 1986 diperoleh Penggugat-II berdasar akta jual beli No. 42 / 1989 tanggal 14 Juni 1989 dibuat dihadapan Notaris / PPAT di Surabaya.
 - b. Sebidang tanah Sertipikat Hak Milik No. 143 / Dukuh Pakis seluas 501 M² gambar situasi No. 2326 tanggal 13 Pebruari 1986 diperoleh Penggugat-II berdasar akta jual beli Nomor 42 / 1989 tanggal 14 Juni 1989 yang dibuat dihadapan Notaris / PPAT di Surabaya.
 - c. Sebidang tanah bersertipikat Hak Milik No. 144 / Dukuh Pakis seluas 501 M² gambar situasi 2327 tanggal 13 Pebruari 1986 diperoleh Penggugat-II berdasar akte jual beli No. 43 / 1989 tanggal 14 Juni 1989 yang dibuat dihadapan Notaris / PPAT di Surabaya.
 - d. Sebidang tanah Sertipikat Hak Milik No. 145 / Dukuh Pakis seluas 538 M² gambar situasi No. 2328 tanggal 13 Pebruari 1986 diperoleh Penggugat-II berdasar akta jual beli No. 45/1989 tanggal 14 Juni 1989 dibuat dihadapan Notaris / PPAT di Surabaya.
- Tanah itu secara yuridis faktual sejak dibeli hingga saat ini dikuasai secara fisik oleh Penggugat bahkan Penggugat-II telah mendirikan

bangunan diatas tanah Hak Milik itu dengan IMB No. 188/416.41/402.5.09/1997 tanggal 24 Maret 1997.

- Secara tiba - tiba Menteri Negara / Kepala BPN dengan menyalahgunakan kewenangan yang ada padanya telah membatalkan pendaftaran Hak Milik No. 90,142, 143, 144 dan 145 / Dukuh Pakis tersebut atas nama Penggugat-I dan Penggugat-II, terhadap keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN tersebut Para Penggugat telah menggugat pembatalannya di PTUN Jakarta Reg. Perkara No. 072/G.TUN/1998/PTUN Jkt.
- Pengadilan Tata Usaha Negara telah mengeluarkan penetapan No. 072/G.TUN/1998/PTUN Jkt yang memerintahkan kepada Menteri Agraria Kepala BPN untuk menunda pelaksanaan Keputusan Menteri Agraria / Kepala BPN No. 8-XI-1998 terhitung 30 Juni 1998 dengan tidak mengalihkan / menjaminkan tanah-tanah Para Penggugat kepada pihak lain atau tidak melakukan tindakan administratif lainnya yang merugikan para Penggugat, selama pemeriksaan perkara ini berlangsung, kecuali ada Penetapan lain setelah mendengar keterangan para pihak dipersidangan.
- Penetapan itu sudah diberitahukan oleh Panitera Pengadilan tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 3 September 1998 kepada Menteri Negara Agraria / Kepala BPN di Jakarta dan telah diagendakan oleh Tergugat dengan No. 500.1 – 8472 dan No. urut 626.

→ **Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta telah memutuskan :**

- Mengabulkan gugatan Penggugat seluruhnya.
- Membatalkan keputusan Tergugat / Menteri Negara Agraria kepala BPN No. 8-XI-1998 tentang pembatalan pendaftaran hak milik No. 90, No. 142, No. 143 No. 144 dan No. 145 / Dukuh Pakis tercatat atas nama NY. TAILY AIDA dan kawan – kawan terletak di Kota Surabaya.
- Mempertahankan dan menyatakan tetap berlaku Penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 072/G.TUN/1998/PTUN.Jkt tanggal 3 September 1998 tentang penetapan penundaan pelaksanaan lebih lanjut Keputusan Tergugat yang jadi obyek sengketa sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap dalam perkara ini.
- Putusan tersebut telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan putusan No. 26/B/TUN/1999/PTTUN.Jkt tanggal 12 Mei 1999 dan selanjutnya saat ini masih dalam proses Kasasi yang diajukan oleh Menteri Agraria / Kepaa BPN.
- Kemudian ternyata pada tanggal 23 Oktober 1998 Tergugat tetap menerbitkan Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. SULADI ABDUS SHOMAD diatas tanah milik Para Penggugat tersebut, sementara sesungguhnya tanggal 3

September 1998 Tergugat sudah mengetahui bahwa terhadap obyek sengketa ini telah ada penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta untuk tidak melakukan pengalihan atau pendaftaran hak atas tanah tersebut sampai proses itu memperoleh kekuatan hukum tetap, sehingga sebetulnya merupakan perbuatan sewenang-wenang dan menyalahgunakan kewenangan dari Tergugat dan bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 45 ayat 1 c yang menyatakan “ Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran Peralihan hak, jika tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di Pengadilan dan karena itu keputusan Tergugat harus dinyatakan batal atau tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

~ **Petitum utama Para Penggugat :**

- Mengabulkan gugatan Para Penggugat seluruhnya.
- Memerintahkan Tergugat untuk menghentikan seluruh perbuatan / tindakan – tindakan Hukum lain sebagai pelaksanaan atas Keputusan Tata Usaha Negara , Sertipikat Hak Milik No. 699 / Dukuh Pakis atas nama Drs. SULADI ABDUS SHOMAD.
- Menyatakan batal dan tidak sah serta tidak mempunyai kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. SULADI ABDUS SHOMAD.

- Memerintahkan Tergugat untuk mencoret dari daftar buku tanah Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. SULADI ABDUS SHOMAD.
- ~ Pihak ketiga : Drs. SULADI ABDUS SHOMAD atas Prakarsa Hakim setelah dipanggil lalu ditetapkan untuk masuk dalam perkara dan didudukkan sebagai Tergugat-II Intervensi.
- ~ **Jawaban Tergugat-II Intervensi :**
 - Bahwa Tergugat-II Intervensi memperoleh sebidang tanah di Dukuh Pakis seluas 3080 M2 didasarkan akte jual beli No. 47 / tanggal 20 Juni 1998 dibuat dihadapan Notaris / PPAT di Surabaya.
 - Bahwa selanjutnya Tergugat-II Intervensi memohonkan Sertipikat kepada Tergugat tanggal 25 Juni 1989 dan dalam riwayat tanahnya dinyatakan bahwa tanah tersebut adalah tanah bekas tanah Adat di Dukuh Karangpilang Kodya Surabaya dan tidak pernah dimiliki oleh seseorang.
 - Bahwa pendaftaran tanah yang dilakukan Tergugat-II Intervensi tercatat dengan surat keterangan pendaftaran tanah No. Ket / 1993/VII/1999 pada tanggal 20 Juli 1999, dan selanjutnya Sertipikat tanah sudah terbit dengan Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Tergugat-II Intervensi tanggal 30 Juli 1999.

~ **Amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya :**

- Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya.
- Memerintahkan Tergugat untuk menghentikan seluruh perbuatan – perbuatan / tindakan – tindakan hukum lain sebagai pelaksanaan atas Keputusan Tata Usaha Negara, Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. SULADI ABDUS SHOMAD.
- Menyatakan batal atau tidak sah serta tidak mempunyai kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. SULADI ABDUS SHOMAD.
- Memerintahkan Tergugat untuk mencabut dan menyatakan batal Sertipikat Hak Milik No. 669 / dukuh Pakis atas nama Drs. SULADI ABDUS SHOMAD.
- Memerintahkan Tergugat untuk mencoret dari daftar buku tanah Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. SULADI ABDUS SHOMAD.

~ **Pertimbangan Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya :**

- Sertipikat Hak Milik No. 669 Kelurahan Dukun Pakis atas nama SULADI ABDUS SHOMAD yang menjadi obyek sengketa ini ternyata benar ada kaitannya dengan Surat Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 8-XI-

~ **Petitum Tergugat-II Intervensi :**

→ Agar menolak gugatan Penggugat seluruhnya.

~ **Pertimbangan Hukum Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya :**

→ Bahwa ternyata Surat Keterangan Pendaftaran tanah No. Ket/1993/VII/1999 tanggal 30 Juli 1999 yang dikeluarkan oleh Tergugat adalah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana tersebut didalam Pasal 1 butir 3 Undang-Undang – Undang No. 5 Tahun 1986.

→ Berdasarkan bukti – bukti yang diajukan Penggugat sebanyak 20 surat bukti Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya berkeyakinan berdasarkan hukum dan keadilan, lebih –lebih yang sangat dominan adalah surat bukti P13, 14, 15, 16, 17, 18 Tergugat melakukan suatu tindakan / perbuatan yang sewenang-wenang atau melanggar suatu prinsip pemerintahan yang baik, maka segala perbuatan Tergugat adalah batal demi hukum dan perbuatan Tergugat sangat merugikan Para Penggugat.

→ Karena batal demi hukum keterangan pendaftaran tanah tersebut maka sertifikat yang diterbitkan oleh Tergugat atas nama SULADI ABDUS SHOMAD tanggal 27 Oktober 1998 No. 669 / Dukuh Pakis adalah batal.

1998 tanggal 30-6-1998 tentang pembatalan pendaftaran Hak Milik No. 90, 142, 143, 144 dan 145 / Dukuh Pakis yang terletak di Kodya Surabaya tercatat atas nama NY. TAILI AIDA dan HENDRA SANTOSO yang menjadi obyek gugatan Para Penggugat dalam sengketa Tata Usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 072/G.TUN/1998/PTUN.Jkt jo perkara banding No. 26/B/TUN/1999/PT.TUN.Jkt. dengan putusan banding tanggal 12 Maret 1999 yang menyatakan menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta yang telah mengabulkan gugatan Para Penggugat dan menyatakan batal Surat Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN tersebut diatas, ternyata hingga sekarang ini masih menjadi proses Kasasi di Mahkamah Agung Republik Indonesia, sehingga belum ada putusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

- Demi untuk menghindari tidak terjadinya / tidak adanya putusan yang kontroversial dalam sengketa Tata Usaha Negara yang menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya yang sama – sama berpuncak terhadap putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata

Usaha Negara Surabaya berpendapat bahwa sebelum adanya putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia yang berkekuatan hukum tetap terhadap putusan sengketa tata Usaha Negara Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 072/G.TUN/1998/PTUN.Jkt jo putusan perkara banding Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 26/B/TUN/1999/PTTUN.Jkt tersebut sampai sekarang ini masih diproses kasasi mahkamah Agung, berarti gugatan Para penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No. 152/G.TUN/1999/PTUN.Sby adalah belum waktunya (prematur) maka dinyatakan tidak dapat diterima.

~ **Amar pokok putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya :**

→ Menyatakan gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima.

~ **Pertimbangan Mahkamah Agung Republik Indonesia :**

→ Tergugat mengetahui Surat Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN yang membatalkan Sertipikat – Sertipikat Hak Milik atas nama Penggugat-I dan Penggugat-II yang disengketakan di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 072/G.TUN/1998/PTUN. Jkt jo Pengadilan Tinggi Tata

Usaha Negara Jakarta No. 26/B/TUN/1998/PTTUN.Jkt dan masih dalam pemeriksaan Kasasi..

- Dalam perkara tersebut Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta telah menerbitkan Penetapan Penanggungjawaban Pelaksanaan obyek sengketa berdasarkan Pasal 45 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 sehingga Tergugat tidak boleh melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah sengketa namun dalam kasus ini Tergugat menerbitkan Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. SULADI ABDUS SHOMAD sehingga hal ini meyakinkan Pasal 51 ayat 2 c Tergugat tidak seharusnya menerbitkan Sertipikat Hak Milik tersebut.
- Berdasarkan pertimbangan itu maka putusan Pengadilan Tinggi tata Usaha Negara Jakarta No. 38/B/TUN/2000/PTTUN.Sby dibatalkan dan Mahkamah Agung mengadili sendiri perkara ini.

~ **Amar putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia :**

▪ **MENGADILI SENDIRI :**

- Memerintahkan Tergugat untuk menghentikan seluruh perbuatan / tindakan – tindakan lain sebagai pelaksanaan atas keputusan Tata Usaha Negara Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. SULADI ABDUS SHOMAD.

- Menyatakan batal dan tidak sah serta tidak mempunyai kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. ULADI ABDUS SHOMAD.
- Memerintahkan Tergugat untuk mencabut dan menyatakan batal Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. ULADI ABDUS SHOMAD.
- Memerintahkan Tergugat untuk mencoret dari daftar buku tanah Sertipikat Hak Milik No. 669 / Dukuh Pakis atas nama Drs. ULADI ABDUS SHOMAD.

~ **Analisis penulis :**

- Amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dan Mahkamah Agung menurut hemat kami adalah mengandung suatu eksekusi terhadap penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 072/G.TUN/1998/PTUN.Jkt yang telah menunda pelaksanaan keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 8-XI-1998 tanggal 30 Juni 1998 dengan tidak mengalihkan / menjaminkan tanah –tanah Para Penggugat kepada pihak lain dan / atau tidak melakukan tindakan administratif lainnya yang merugikan Para Penggugat selama pemeriksaan berlangsung.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dengan pertimbangan hukum yang sangat sumier, tanpa suatu

pengujian tindakan Tergugat dari segi prosedur maupun substansi sehingga dinilai ada cacat hukum selain itu bunyi amar putusan sangat berlebihan apabila dilihat dari ketentuan Pasal 53 ayat 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 dimana Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu hanya dinyatakan batal atau tidak sah, karena amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dan Mahkamah Agung menyatakan batal dan tidak sah serta tidak mempunyai kekuatan hukum.

- Justru yang diuji adalah tindakan Tergugat yang berkaitan dengan kepentingan Tergugat-II Intervensi yang dinilai dalam pertimbangan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya maupun Mahkamah Agung, sehingga ia harus tunduk dan mentaati putusan dimaksud.
- Bagaimana seandainya pihak ketiga ini atas prakarsa hakim sudah ditetapkan dengan didudukkan sebagai pihak Tergugat II Intervensi, tetapi pihak ketiga sendiri menyatakan tidak bersedia duduk sebagai pihak ketiga Intervensi tersebut, apakah ada sanksinya ?

Sudah barang tentu menurut hemat kami karena pihak ketiga ini tidak turut serta dalam sengketa Tata Usaha Negara, maka kepentingan tidak akan dipertimbangkan, dan sesuai dengan

Asas “ Erga Omnes “ ia harus tunduk dan mentaati bunyi putusan yang akan dijatuhkan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut.

E. Pertimbangan Hukum terhadap kepentingan Pihak Ketiga dalam Putusan

Seperti dalam muatan formal suatu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 109 ayat (1) UU. No. 5 Tahun 1986, dimana mengenai pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa (huruf d), dan alasan hukum yang menjadi dasar putusan (huruf e), merupakan bagian pertimbangan hukum dari suatu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Dan perlu diketahui bahwa bagian pertimbangan hukum putusan ini pada intinya memuat tentang pengujian yang dilakukan Hakim tentang keabsahan dari tindak pemerintahan atau suatu keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa.

Untuk kepentingan pihak ketiga, apakah pihak ketiga itu melakukan intervensi atas prakarsa sendiri, intervensi pihak ketiga yang ditarik untuk memperkuat posisi hukum Tergugat, maupun intervensi pihak ketiga atas prakarsa Hakim, didalam prakteknya oleh Hakim akan dipertimbangkan bersama-sama dengan pihak-pihak asal. Seperti dicontohkan diatas, dalam perkara Nomor : 032/G.TUN/1999/PTUN.Jkt tanggal 10 Agustus 1999 jo. Nomor : 163/B/TUN/1999/PTTUN.Jkt tanggal 8 Desember 1999 jo. Reg. Nomor : 111K/TUN/2000 tanggal 13 Pebruari 2001, pertimbangan Hukumnya hanya terfokus pada pengujian pada

keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Tergugat asal sebagai obyek sengketa.

Philipus. M Hadjon¹², berpendapat bahwa dalam konsep hukum kita *Rechtmatig* mengandung makna keabsahan, sedangkan asas keabsahan itu memiliki tiga fungsi yaitu :

- a. Bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuurnormen*).
- b. Bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*).
- c. Bagi Hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsinggronden*).

Selanjutnya **Philipus.M Hadjon**¹³, mengatakan bahwa ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*) meliputi : kewenangan, prosedur dan substansi.

1. Dari segi kewenangan.

Bahwa setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang syah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber yaitu : Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Kewenangan Atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-undang Dasar. Sedangkan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang timbul dari pelimpahan.

Perbedaan antara delegasi dan mandat dapat digambarkan sebagai berikut :

	Mandat	Delegasi
a. Prosedure pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan bawahan, hal biasa kecuali dilarang secara tegas.	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan.
b. Tanggung jawab dan tanggung gugat.	Tetap pada pemberi mandat.	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris.
c. Kemungkinan sipem-beri menggunakan wewenang itu lagi.	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang asas <i>contrarius actus</i> .

Gambar Tabel ke 1.

Setiap kewenangan dibatasi oleh : isi / materi, wilayah dan waktu. Sehingga cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut :

- a. Cacat isi (*onbevoegdheid ratione materiae*).
- b. Cacat wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*).
- c. Cacat waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*).

2. Dari segi Prosedur.

Asas umum prosedur bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi yaitu : Asas Negara Hukum, Asas Demokrasi, Asas Instrumental.

- a. Asas Negara Hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan pertimbangan hak-hak dasar, misalnya hak untuk tidak menyerahkan dokumen yang sifatnya privacy, hak untuk tidak menyebutkan nama atau identitas lainnya sehubungan dengan keberatan yang diajukan terhadap suatu permohonan pihak lain atau atas suatu rancangan keputusan Tata Usaha Negara.
- b. Asas Demokrasi dalam prosedur, berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas keterbukaan mewajibkan Pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintahan, dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan, untuk itu dibutuhkan sarana peran serta misalnya suatu keberatan, dengar pendapat dan lain-lain. Di samping itu asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk mengumumkan setiap keputusan pemerintahan.
- c. Asas Instrumental meliputi asas efisiensi (**doelmatigheid** – daya guna) dan asas efektifitas (**doeltreffendheid** – hasil guna). Dewasa ini kemungkinan masih banyak prosedur di bidang pemerintahan kita yang masih belum berdaya guna dan berhasil guna sehingga dikatakan cacat prosedur.

3. Dari segi Substansi.

Kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial. Aspek substansial menyangkut apa dan untuk siapa, cacat substansial menyangkut apa, merupakan tindakan sewenang-wenang, sedangkan cacat substansial menyangkut untuk siapa merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.

Indroharto¹⁴ menyebutkan ada empat unsur pokok dalam pengujian dari segi hukum itu, yakni :

- a. Pengujian mengenai kewenangan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan yang disengketakan.
- b. Pengujian yang bersifat formal, yaitu yang berkaitan dengan soal apakah pembentukan keputusan tersebut telah menurut prosedur yang telah ditentukan atau tidak.
- c. Pengujian yang bersifat formal yang menyangkut soal rumusan keputusan itu sendiri, yaitu apakah rumusan dalam putusan itu sudah cukup jelas dan tidak bersifat dubieus.
- d. Pengujian secara material, dalam arti apakah isi dari keputusan yang disengketakan itu telah sesuai dengan norma-norma hukum material yang berlaku.

Kemudian **Philipus M. Hadjon**¹⁵, menyatakan bahwa yang menjadi para meter atau alat ukur dari keabsahan tindak pemerintahan itu terdiri dari :

- i. Peraturan Perundang-undangan (norma hukum tertulis).

2. Asas-asas umum pemerintahan yang baik (norma hukum tidak tertulis).

Namun dalam UU No. 5 Tahun 1986 ketentuan Pasal 53 ayat (2) diketengahkan sebagai alasan mengajukan gugatan yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- b. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut mengandung unsur penyalahgunaan wewenang.
- c. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut mengandung unsur sewenang-wenang.

Dari rumusan Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 tersebut tidak secara tegas mencantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan menggugat. Karenanya dalam praktek Pengadilan Tata Usaha Negara, penggunaan asas-asas itu merujuk pada JUKLAK Mahkamah Agung RI No.052 /Td/III/1992 tanggal 24 Maret 1992 yang mengatakan bahwa di dalam hal Hakim mempertimbangkan adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan pembatalan keputusan Tata Usaha Negara maka hal tersebut tidak perlu dimasukkan dalam Diktum Putusan, melainkan cukup dalam pertimbangan Putusan dengan menyebutkan asas mana dari asas-asas umum pemerintahan yang baik itu yang dilanggar dan akhirnya harus mengacu pada ketentuan Pasal 53 ayat (2) tersebut. Atau bisa mendasarkan pada ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1970 yang mewajibkan bagi hakim sebagai penegak hukum menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Jadi pada intinya putusan Pengadilan harus memiliki :

1. **Diskripsi Obiterdicta (obiter dictum)** mengenai fakta-fakta yang relevant dalam kasus perkara yang bersangkutan, serta dictum putusan yang jelas dan rinci.
2. **Ratio decidendi** yaitu dasar alasan pertimbangan putusan atau point kesimpulan pertimbangan hukum putusan¹⁶.

Pada dasarnya putusan yang jelas obitera dictum dan Ratio decidendi, adalah merupakan putusan yang memiliki prakondisi terhadap segala macam kritik dan analisa atau dikatakan sebagai putusan yang bercorak profesional (Profesional judgment). Sebaliknya putusan yang dijatuhkan oleh hakim yang bertindak tidak profesional atau putusan yang tidak lengkap obiter dictum atau Ratio decidendinya, kurang layak diperdebatkan atau dianotasi . Putusan seperti itu disebut putusan yang ceroboh, kedalamnya termasuk putusan yang on voldoende gemotiveerd atau tidak cukup memadai pertimbangan hukumnya atau Vormverzuim atau kelalaian beracara.

Menurut **H. Tomi Boetomi**¹⁷, bahwa kewajiban memberikan pertimbangan dalam menjatuhkan putusan adalah merupakan asas pelaksanaan hukum acara yang baik (beginselen van behoorlijk procesrecht), disamping asas-asas lain yaitu asas wajib mendengar kedua belah pihak, asas persidangan yang terbuka untuk umum, asas keharusan memberi putusan dalam waktu yang pantas dan lain-lain. Barangkali keprofesionalan Hakim pada umumnya baru berada pada taraf pertimbangan yang cukup (Voldoende motiveer), yang seharusnya sudah saatnya harus dapat mencapai

tingkat keprofesionalan yang tinggi bobotnya, sehingga kemampuan hal pertimbanganpun berada pada taraf pertimbangan yang baik (dengdelijke motiveer).

F. Terhadap kepentingan pihak ketiga perlu dinyatakan dalam amar putusan

Phillipus M. Hadjon¹⁸ dalam Bukunya “ *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* “ merasa perlu menegaskan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara pada dasarnya menegakkan hukum publik, yakni Hukum Administrasi sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun sengketa yang termasuk ruang lingkup kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, menurut ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut adalah sengketa hukum publik, dengan demikian Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berbeda dengan putusan Hakim Peradilan Perdata yang hanya berlaku antara pihak-pihak yang bersengketa. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berlaku bagi siapa saja meskipun pihak-pihak itu berada diluar yang bersengketa. Hal demikian dikatakan bahwa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai kekuatan mengikat “ **Erga Omnes**”. Oleh karena itu perlu dipahami bahwa dengan asas Erga Omnes dalam proses Peradilan Tata Usaha Negara tidak ada yang sering dinyatakan dalam amar putusan hakim perdata agar pihak – pihak tertentu, baik yang diikut sertakan pada salah satu pihak maupun yang tidak diikutsertakan agar tunduk dan mentaati putusan Pengadilan yang bersangkutan (**Om te gehengen en te gedogen**).

Adapun putusan seperti putusan perdata ini tidak perlu terjadi dalam Peradilan Tata Usaha Negara, apalagi dalam praktek menyebutkan adanya Turut Tergugat-I, Turut Tergugat-II dan seterusnya seperti dalam proses beracara perdata pada Peradilan Umum apabila diterapkan di Peradilan Tata Usaha Negara sesungguhnya bertentangan dengan sistem yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 itu sendiri, sebab yang disengketakan adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dianggap telah terjadi secara tidak sah.

Seseorang atau Badan Hukum Perdata lain tanpa diikutsertakan pada salah satu pihak dalam bentuk formal sebagai Tergugat-I, Tergugat-II, Turut Tergugat-I, Turut Tergugat-II dan seterusnya dalam proses yang bersangkutan, dengan berdasarkan prinsip *Erga Omnes* tadi akhirnya juga harus tunduk pada putusan yang telah dijatuhkan dan yang berkekuatan tetap.

Dalam kaitan dengan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, masalah intervensi perlu mendapat perhatian bertalian dengan keberadaan asas *erga omnes* ini, karena selama pemeriksaan sengketa berlangsung, umumnya dimungkinkan adanya intervensi.

Meskipun dalam praktek, terhadap bunyi Amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, tidak memisahkan bunyi amar putusan dalam intervensi dengan bunyi amar putusan dalam perkara asal. Pemisahan bunyi Amar putusan demikian pada umumnya dialami pada putusan perkara perdata di Peradilan Umum.

Demi kepastian hukum bagi kepentingan masing-masing pihak dalam sengketa, sebaiknya perlu dipisahkan pertimbangan hukum dan bunyi Amar putusan dalam Intervensi dengan pertimbangan hukum dan bunyi Amar putusan dalam perkara asal ; Hal ini terutama diperuntukkan bagi intervensi atas prakarsa pihak ketiga sendiri guna mempertahankan kepentingannya sendiri perlu kejelasan atas kepentingannya tersebut.

Sebagai contoh : bunyi Amar putusan tersebut :

Mengadili :

Dalam Intervensi :

- Menolak gugatan Penggugat Intervensi untuk seluruhnya.

Dalam Perkara Asal :

- Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima.

Meskipun bisa terjadi antara dalam Intervensi dengan dalam perkara asal, bunyi amar putusannya sama, sebagai contoh :

Mengadili :

Dalam Eksepsi

- Menolak eksepsi Tergugat untuk seluruhnya.

Dalam perkara Intervensi dan perkara Asal

- Mengabulkan gugatan Penggugat dan Penggugat Intervensi untuk seluruhnya.

G. Problematik Penerapan Pasal 83 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986

Indroharto¹⁹ maupun **Philipus M. Hadjon**²⁰ sama – sama menyatakan bahwa ketentuan Intervensi menurut Pasal 83 sangat dipengaruhi oleh ketentuan hukum acara perdata, atau jalan berfikir pembuat Undang-Undang dalam masalah Intervensi ini menyontoh kepada apa yang dapat terjadi dalam proses sengketa perdata.

Dalam Hukum Acara Perdata, memang masalah Intervensi ini perlu diatur, karena sifat putusan Pengadilan Perdata hanya berlaku bagi para pihak tertentu yang terkait dengan perkara di Pengadilan, ia dapat mengajukan Intervensi atau tidak, Intervensi berarti pihak tertentu itu harus tunduk dan mentaati putusan Pengadilan yang bersangkutan (om te gehengen en te gedogen). Lain halnya dalam Pengadilan Tata Usaha Negara, yang berlaku asas bahwa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berlaku Erga Omnes, berlaku terhadap siapa saja sehingga apabila lembaga Intervensi itu ditegakkan di pengadilan Tata Usaha Negara, maka akan memperlemah asas Erga Omnes tersebut atau setidaknya – tidaknya terdapat benturan – benturan pengaturannya. Misalnya, mengenai ketentuan Pasal 1 angka 6, dimana ditentukan bahwa Tergugat adalah badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Karena itu seseorang atau Badan Hukum Perdata tidak mungkin berkedudukan sebagai Tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara. Hal ini akibat dari ketentuan yang tidak dapat dirubah, bahwa Badan atau jabatan Tata Usaha Negara tidak dapat berkedudukan sebagai Penggugat.

Karenanya proses Tata Usaha Negara tidak mungkin ada gugatan rekonsensi atau Tergugat Intervensi. Sebagai akibatnya seseorang yang ada kepentingan terkait dengan keputusan Tata Usaha Negara yang sedang disengketakan oleh seseorang atau badan hukum perdata itu tidak dapat berkedudukan sebagai Tergugat Intervensi. Jadi lebih singkatnya seseorang atau badan hukum Perdata itu tidak mungkin berkedudukan sebagai Tergugat Intervensi, ia tidak mungkin menuntut sesuatu yang dapat dituangkan dalam diktum putusan akhir pengadilan dalam sengketa itu. Sebab tuntutan semacam itu akan sama artinya dengan memungkinkan terjadinya tuntutan rekonsensi pada proses Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada diskusi Hakim – Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara se Indonesia dalam rangka restrospeksi sebelas tahun Pengadilan Tata Usaha Negara, diselenggarakan di Bandung tanggal 7-9 Mei 2002, menyepakati bahwa Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tetap dipertahankan, bahkan lebih diberdayakan dengan melalui keaktifan Hakim yang memeriksanya, oleh karena :

- a. Untuk melindungi kepentingan pihak ketiga yang tersangkut dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa, yang betul – betul kepentingannya merasa dirugikan apabila putusan Pengadilan nanti dijatuhkan
- b. Untuk menghindari atau mengantisipasi penyelesaian sengketa yang berlarut-larut disebabkan karena tindakan pihak ketiga yang tidak mau tahu bahwa kepentingannya tersangkut dengan keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa, lantas pada saat Putusan Pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap dan akan di eksekusi, baru ia mengajukan intervensi pada pelaksanaan

putusan atau gugatan perlawanan sehingga pihak ketiga demikian dapat dikatakan sebagai pihak ketiga yang nakal.

Namun **Philipus M. Hadjon**²¹, pernah mengingatkan bahwa Intervensi dibidang Peradilan Tata Usaha Negara hendaknya diterapkan secara hati-hati dan sedapat mungkin dihindari ; Sejalan dengan itu **Suparto Wijoyo**²² menyatakan bahwa Intervensi tidak mutlak adanya.

Karena penerapannya yang harus hati-hati itu lalu dalam pelatihan pemantapan ketrampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara tahap III Tahun 1983, dan menjadi Juklak Mahkamah Agung No. 224/Td.TUN/X/1993 tanggal 14 Oktober 1993 menggariskan mengenai Intervensi ini 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 apakah ia bersedia masuk dalam perkara yang sedang diperiksa.
- b. Pihak ketiga (bukan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara) yang bergabung dengan pihak Tergugat asal seyogyanya berkedudukan sebagai Saksi yang menyokong Tergugat, karena ia mempunyai kepentingannya yang paralel dengan Tergugat asal dan tidak dapat berkedudukan sebagai pihak Tergugat sesuai ketentuan Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang No. 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, apabila benar pihak ketiga yang mengajukan permohonan Intervensi tersebut mempunyai kepentingan.
- e. Ditolak atau dikabulkan permohonan Intervensi tersebut harus dituangkan dalam putusan sela yang disatukan dalam berita acara sidang seperti ketentuan Pasal 83 ayat 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

Kehati-hatian dalam menerangkan Pasal 83 itu, menurut hemat kami perlu di sikapi dalam hal kapan pihak ketiga itu dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, karena dalam ayat (1) menyatakan selama pemeriksaan berlangsung, tanpa suatu penjelasan lebih lanjut. Selama pemeriksaan berlangsung, tentunya tidak bisa diartikan bahwa Intervensi pihak ketiga itu dapat diajukan dan dikabulkan atau diperintahkan Hakim pada saat pemeriksaan perkara itu sudah mendekati putusan akhir, hal itu akan mengganggu tertibnya beracara.

Disamping itu ke hati-hatian adanya pihak ketiga yang akan melakukan intervensi karena kepentingannya betul-betul dirugikan sedangkan ia belum pernah ikut serta atau diikuti sertakan selama waktu pemeriksaan sengketa, yaitu dengan memberi perlindungan hukum untuk mengajukan gugatan Perlawanan menurut ketentuan gugatan Perlawanan menurut ketentuan Pasal 118 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ;

CATATAN :

- ¹. Philipus M. Hadjon, et all ., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press, Cetakan ke dua (Revisi), 1993, hal. 344
- ². M. Yahya Adiwimarta., *GEMA PERATUN*, Tahun II No. 4 Maret 1994, hal. 11.
- ³. Olden Bidara, *GEMA PERATUN*, Tahun I No. 2 Agustus 1993 hal.88.
- ⁴. Indroharto., *Buku II...Loc. cit*, hal. 95.
- ⁵. Syahran Basah., *Eksistensi dan Tolok ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia* cet. ke 2, Alumni, Bandung, 1999, Hal. 56.
- ⁶. Indroharto., *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.*, *Buku II beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, Hal 25
- ⁷. Philipus M. Hadjon, et all : “ Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. “, Gajah Mada University Press, Cetakan ke dua (Revisi), 1993, hal.314.
- ⁸. Indroharto, Loc. cit. Hal 174.
- ⁹. Philipus M. Hadjon, et all., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press, Cetakan ke dua (Revisi), 1993, hal.319.
- ¹⁰. Indroharto.,*Buku II, Beracara di Pengudilan Tata Usaha Negara Cetakan 4*, edisi revisi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993 hal.27.
Philipus M. Hadjon et all., *Pengantar ... Op.cit* hal.314.
- ¹¹. Philipus M. Hadjon., *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih* , Pidato pada Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1994, Hal 7.
- ¹².Ibid, Hal 710.

- ¹³. Indroharto, *Buku II, ... Loc.cit* hal.168.
- ¹⁴. Philipus M. Hadjon, Makalah berjudul, *Klasifikasi dan Identifikasi Cacat Yuridis dalam Bidang Tata Usaha Negara*, Hal 6.
- ¹⁵. M. Yahya Harahap., *Beberapa tinjauan mengenai sistem Peradilan dan Penyelesaian sengketa* cet. ke 1 Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1997, Hal 97
- ¹⁶. Tommi Bustomi., *GEMA PERATUN*, Tahun III No. 7, Pebruari 1995, Hal 157 - 159
- ¹⁷.Indroharto, *Buku II, ... Loc. cit* hal. 88.
- ¹⁸ Philipus M. Hadjon et all., *Pengantar ... loc cit* hal 348
- ¹⁹Indroharto, *Usaha Memahami ... Loc. cit*, Hal 88.
- ²⁰ Philipus M. Hadjon et all., *Pengantar ... Loc. cit*, Hal 346.
- ²¹ Ibid, Hal 346
- ²² Suparto Widjoyo., *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*. Airlangga University Press. Cetakan 1, Surabaya, 1997 hal.180.



BAB III

GUGATAN PERLAWANAN TERHADAP EKSEKUSI PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA (MENURUT PASAL 118 UU NO. 5 TAHUN 1986

BAB III

GUGATAN PERLAWANAN TERHADAP EKSEKUSI PUTUSAN

PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

(MENURUT PASAL 118 UU NO. 5 TAHUN 1986)

A. Timbulnya Gugatan Perlawanan

Pasal 118 Undang – Undang No. 5 Tahun 1986 menentukan bahwa :

- 1). *Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) berisi kewajiban bagi tergugat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) 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 kepentingan akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan yang mengadili sengketa itu pada tingkat pertama.*
- 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.*
- 3). *Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), tidak dengan sendirinya mengakibatkan ditundanya pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut.*

Phillipus M. Hadjon¹ menyatakan bahwa gugatan perlawanan (Pasal 118) itu timbul apabila pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikut sertakan akan dirugikan kepentingannya, apabila (para) Tergugat melaksanakan kewajiban – kewajibannya, untuk keperluan itu ia mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*verzettegen executie*) kepada Pengadilan Tata Usaha Negara

(tingkat pertama) yang mengadili perkara itu. Dan gugatan itu diajukan pada saat sebelum putusan tersebut dilaksanakan.

Jadi persyaratan bagi pihak ketiga untuk mengajukan gugatan perlawanan pada saat proses perkara itu sedang berjalan tidak pernah melakukan intervensi baik atas prakarsa sendiri maupun atas prakarsa Hakim. Menurut ketentuan Pasal 83, karena itu gugatan perlawanan ini dikategorikan juga sebagai intervensi pihak ketiga, tetapi dalam hal atau pada saat pelaksanaan putusan pengadilan.

Adapun dasar yang dapat digunakan pihak ketiga yang hendak melakukan gugatan perlawanan adalah karena ada kekhawatiran kepentingannya akan dirugikan dengan akan dilaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Kekhawatiran yang dapat digunakan sebagai dasar melakukan gugatan perlawanan adalah apabila pelaksanaan putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap itu berisi suatu pembebanan – pembebanan kewajiban kepada Tergugat, seperti ditentukan dalam Pasal 97 ayat 9,10,11 Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu :

- a. Mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat dalam perkara itu, atau
- b. Mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat dalam perkara itu dan menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara yang baru, atau
- c. Menerbitkan Keputusan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru mengenai suatu keputusan fiktif, dan atau
- d. Membayar suatu ganti kerugian, atau
- e. Merehabilitasi Penggugat dalam kedudukannya semula, dalam hal kepegawaian.

Syarat gugatan perlawanan adalah sama halnya dengan gugatan biasa yaitu harus memuat seperti teraebut dalam Pasal 56 Undang – Undang No. 5 Tahun 1986 yaitu :

- a. Nama, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan Penggugat dan Tergugat.
- b. Nama jabatan, tempat kedudukan Tergugat.
- c. Dasar gugatan dalam hal yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan.

Apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa Penggugat maka gugatan harus disertai dengan surat kuasa yang sah, dan gugatan sedapat mungkin disertai keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan oleh Penggugat.

Selanjutnya proses pemeriksaan gugatan perlawanan ini juga melalui proses dismissal seperti ditentukan dalam Pasal 62 serta melalui proses pemeriksaan persiapan seperti ditentukan dalam Pasal 63.

Pasal 62 menentukan :

- a. *Dalam rapat permusyawaratan. Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal :*
 - a. *Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan.*
 - b. *Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak memenuhi oleh Penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan.*
 - c. *Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak.*
 - d. *Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.*

- e. *Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.*
- b. a. *Penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diucapkan dalam rapat permusyawaratan sebelum hari persidangan ditentukan dengan memanggil kedua belah pihak untuk mendengarnya*
 - b. *Pemanggilan kedua belah pihak dilakukan dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan atas perintah Ketua Pengadilan.*
- (4).a. *Terhadap Penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diajukan perlawanan kepada pengadilan dalam tenggang waktu empat belas hari setelah diucapkan.*
 - b. *Perlawanan tersebut diajukan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56.*
- (5). *Perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diperiksa dan diputus oleh Pengadilan dengan acara singkat.*
- (6). *Dalam hal perlawanan tersebut dibenarkan oleh Pengadilan, maka penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa.*
- (7). *Terhadap putusan mengenai perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum.*

Pasal 63 menentukan :

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

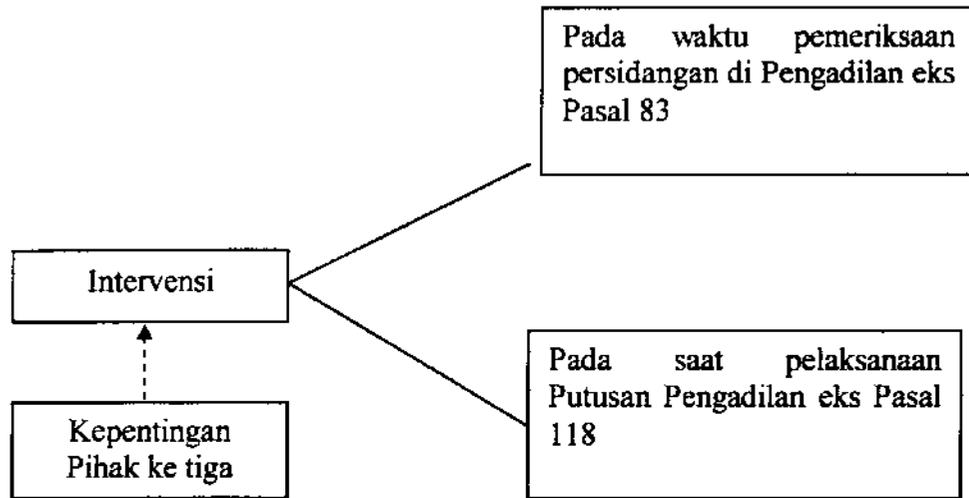
(3). Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.

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

Ditunjukannya Pasal 62 dalam gugatan perlawanan ini dimaksudkan agar rintangan – rintangan yang mungkin akan menjadi penghalang dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara ini sedapat mungkin dapat disingkirkan, disamping itu juga dimaksudkan untuk menanggulangi azas masuknya perkara-perkara yang sebenarnya tidak memenuhi syarat untuk diproses sebagai suatu gugatan perlawanan.

Sedangkan diterapkan Pasal 63 dalam gugatan perlawanan ini, dimaksudkan untuk sempurnanya gugatan dengan dilengkapi data-data yang diperlukan atau untuk meletakkan sengketanya dalam peta baik mengenai obyeknya serta fakta-fakta maupun mengenai problema hukum yang harus dijawab nanti. dan kegunaannya agar pemeriksaan mengenai pokok sengketa di muka sidang itu dapat berjalan lancar. Dengan sebelumnya mendapat gambaran-gambaran yang jelas mengenai aspek-aspek yang berkaitan dengan obyek perselisihan, fakta-fakta, serta problema hukum terdapat dalam sengketa yang bersangkutan sehingga pada saatnya dimulai pemeriksaan di muka sidang mengenai pokok sengketa sudah dapat ditentukan arah dari pemeriksaan yang akan dilaksanakan.

Sehingga apabila digambarkan ternyata dua aspek hasil pihak ketiga untuk melakukan intervensi sebagai berikut :



Gambar Skema ke 2.

B. Kekuatan Hukum dan follow up Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Dalam bagian kelima dari Bab IV Hukum Acara dari UU RI Nomor : 5 Tahun 1986 mengatur mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan.

Pasal 115 menentukan :

Hanya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan.

Indroharto², membedakan suatu putusan dikatakan memperoleh kekuatan hukum formal, apabila sudah tidak ada sarana upaya hukum biasa lagi yang terbuka (banding, kasasi) maka putusan Pengadilan itu menjadi berkekuatan hukum tetap. Sedangkan suatu putusan dikatakan memperoleh kekuatan hukum material, adalah untuk menunjukkan dapat bekerjanya isi dari putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, dimana isi instrinsik dari putusan itu selain tetap tidak

berubah lagi keadaannya juga secara yuridis dapat bekerja dan menimbulkan akibat – akibat hukum seperti yang ditentukan dalam Undang – Undang.

M. Yahya Adiwimarta³, menyatakan pada umumnya suatu putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, jika tersedia upaya hukum biasa (banding, kasasi) sedangkan:

- a. Upaya itu telah ditempuh secara tuntas,
- b. Upaya hukum itu tidak dipergunakan,
- c. Upaya hukum itu terlambat dimanfaatkan.

Selanjutnya Pasal 116 ayat (1) menyatakan :

Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan selambat – lambatnya dalam waktu 14 hari.

Dalam praktek, pada umumnya perintah Ketua Pengadilan kepada Panitera untuk mengirimkan kepada para pihak salinan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap itu dilakukan secara lisan, tetapi untuk mengetahui kepastian jangka waktu selambat – lambatnya 14 hari sejak putusan itu memperoleh kekuatan hukum tetap, menurut hemat kami perintah Ketua Pengadilan itu sebaiknya disampaikan dengan penetapan tertulis. Suatu tanda atau kode bahwa putusan Pengadilan itu berkekuatan hukum tetap, oleh Panitera dibubuhkan catatan setelah redaksi putusan itu dengan kata-kata : “Dicatat disini bahwa putusan ini telah memperoleh kekuatan hukum tetap sejak tanggal.....”.

Menurut ketentuan Pasal 97 ayat (7) dinyatakan bahwa, putusan Pengadilan dapat berupa :

- a. Gugatan ditolak
- b. Gugatan dikabulkan
- c. Gugatan tidak diterima
- d. Gugatan gugur

Dalam rangka pelaksanaan putusan, maka jenis putusan yang terdiri dari jenis (a), (c), dan (d) tidak diperlukan suatu follow up, hanya jenis putusan (b) saja yang memerlukan follow up, dalam arti bahwa apabila gugatan itu dikabulkan, sedangkan didalam putusan ditetapkan suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara [vide Pasal 97 ayat (8)], maka (para) tergugat harus memenuhi dan melaksanakan kewajiban – kewajiban tersebut yang berupa :

- a. Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan [Pasal 97 ayat (9) butir a].
- b. Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan yang baru [Pasal 97 ayat (9) butir b].
- c. Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 [Pasal 97 ayat (9) butir c].
- d. Membayar ganti rugi [Pasal 97 ayat (10) jo Pasal 120].
- e. Melakukan rehabilitasi [Pasal 97 ayat (11) jo Pasal 121].

Mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara itu, **Indroharto**⁴ telah mengingatkan :... kita akan keliru kalau berpendapat bahwa pengertian eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara itu diartikan sebagai eksekusi riil seperti pada putusan perkara perdata yang dapat dipaksakan dengan bantuan pihak luar, sebab eksekusi secara riil terhadap Pemerintah itu merupakan suatu hal yang mustahil dapat terjadi. Tidak mungkin terhadap Pemerintah itu diterapkan tindakan upaya paksa agar secara pribadi melakukan sesuatu prestasi yang telah diputuskan dalam putusan Pengadilan. Walaupun dalam hal upaya merevisi Undang – undang Nomor :5 tahun 1986 telah dirancangan ketentuan tentang adanya pembebanan uang paksa (dwangsom) sebagai sanksi bagi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mau mentaati untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut.

Menurut **Phillipus M Hadjon**⁵, menyatakan bahwa, terlepas dari hambatan – hambatan psikologis yang mungkin ada, asas – asas hukum administrasi dapat pula menjadi penghambat eksekusi riil itu. Asas – asas hukum administrasi tersebut adalah :

1. Asas bahwa terhadap benda – benda publik tidak dapat diletakkan sita jaminan,
2. Asas “**rechtmatigheid van bestuur**”, salah satu konsekuensi asas itu adalah asas kewenangan Pejabat atasan tidak dibenarkan menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara yang seharusnya menjadi wewenang Pejabat tertentu dibawahnya. Dengan demikian andaikata Pejabat atasan

memerintahkan Pejabat dibawahnya untuk menerbitkan sebuah keputusan Tata Usaha Negara dan ternyata tidak dilakukan, Pejabat atasan tidak bisa menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

3. Asas bahwa kebebasan Pejabat Pemerintahan tidak bisa dirampas. Kemungkinan dari asas ini misalnya tidak mungkin seorang Pejabat dikenai tahanan rumah karena tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.
4. asas bahwa Negara (dalam hal ini) Pemerintah selalu harus dianggap solvable (mampu untuk membayar).

Dalam kenyataannya, jalannya eksekusi putusan – putusan Pengadilan tidak selalu semudah yang diharapkan, tetapi kelancaran jalannya eksekusi itu menurut hemat kami akan sangat tergantung kepada kesadaran secara sukarela serta sikap dan perilaku seluruh jajaran Pemerintah sendiri yang juga ikut bertanggungjawab akan kelangsungan kehidupan yang mantap dari negara hukum kita.

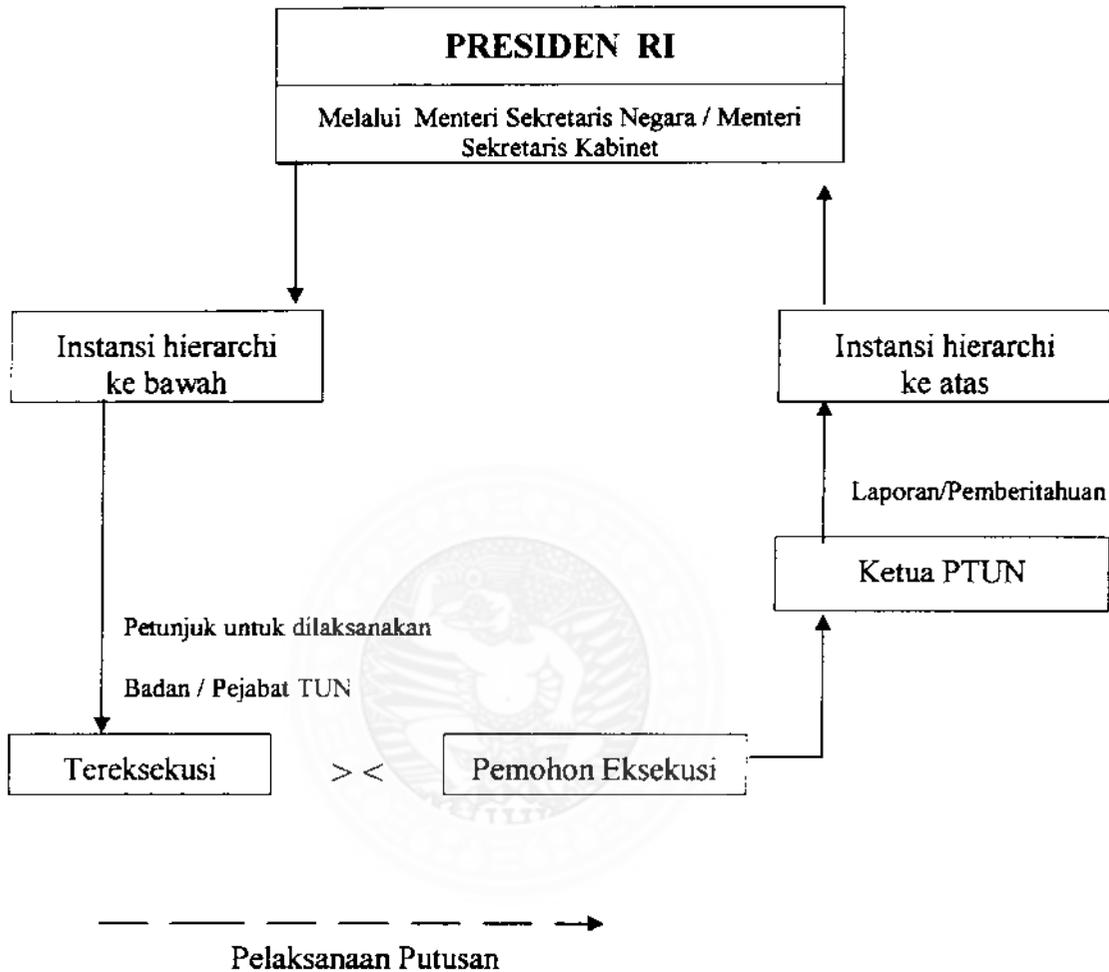
Seperti halnya pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya yang dimohonkan oleh **Tejo Bawono** atas perkara :

- a. Nomor : 25/G.TUN/1994/PTUN.SBY tanggal 11 Januari 1995 jo. Nomor : 26/B/TUN/1995/PT.TUN.SBY. tanggal 12 Juli 1995 jo. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Register Nomor : 08 K/TUN/1996 tanggal 22 Pebruari 1999 yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

- b. Nomor : 26/G.TUN/1994/PTUN.SBY tanggal 11 Januari 1995 jo. Nomor : 27/B/TUN/1995/PT.TUN.SBY tanggal 12 Juli 1995 jo. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Register Nomor : 07 K/TUN/1996 tanggal 22 Pebruari 1999 yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Walaupun secara hierarchis ke instansi atasan Pejabat tereksekusi (Walikota Surabaya) hingga sampai Presiden Republik Indonesia yang disampaikan oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya sejak tanggal 20 Januari 2000, dan pemberitahuan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya telah diterima Presiden Republik Indonesia. Dan sehubungan dengan itu lalu Presiden Republik Indonesia melalui Sekretaris Kabinet memberi petunjuk yang ditujukan kepada pejabat hierarchi dibawahnya (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri) agar supaya putusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut guna memenuhi ketentuan Pasal 116 ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 untuk dilaksanakan. Seterusnya diulang – ulang hingga 3 (tiga) kali pemberitahuan / laporan ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya kepada Presiden itu, selalu ditanggapi melalui Sekretaris Kabinet / Sekretaris Negara dimana Presiden memberi petunjuk agar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap itu segera dilaksanakan. Dan kenyataan berdasar laporan pemohon eksekusi, hingga sekarang putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya yang berkekuatan hukum tetap itu belum dilaksanakan oleh Walikota Surabaya.

Dari praktek itu dapat digambarkan bahwa perjalanan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha adalah sebagai berikut :



(Gambar Skema ke-3)

Patut juga di perhatikan bahwa pada saat diselenggarakan pelatihan Tehnis Yustisial Hakim Peradilan Tata Usaha Negara tahap IV angkatan II tahun 1994 - Nopember 1994 di Semarang, Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara – **Olden Bidara**⁶, meminta perhatian berkaitan masalah eksekusi ex Pasal 116 dengan mengatakan :

Banyak yang mengira bahwa eksekusi itu selalu terjadi melalui saluran hierarchis pejabat Tata Usaha yang bersangkutan sampai kepada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, padahal ada yang disebut sebagai eksekusi otomatis yaitu apabila didasarkan pada Pasal 116 ayat (2). Nyata-nyata dalam Pasal ini disebutkan bahwa surat – surat keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu secara otomatis tidak mempunyai kekuatan hukum lagi dihitung sejak putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang membatalkan itu lewat 4 (empat) bulan setelah memperoleh kekuatan yang pasti.

Namun ada sementara yang berpendapat, bahwa setiap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang memerintahkan pencabutan atau pembatalan suatu keputusan Tata Usaha Negara harus dieksekusi, dalam arti amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara itu bila tidak dijalankan oleh Tergugat, maka walaupun telah lewat waktu 4 (empat) bulan tersebut harus tetap dimohonkan pelaksanaannya sampai ke Presiden.

Olden Bidara⁷ menyatakan secara terus terang dalam hal ini tidak sependapat, sebab Keputusan Tata Usaha Negara itu setelah lewat 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara telah memperoleh kekuatan yang pasti, maka dengan sendirinya keputusan Tata Usaha Negara itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi dan karenanya tidak dapat digugat lagi. Lain halnya bila permohonan eksekusi itu didasarkan pada Pasal 116 ayat (3) disini memang diperlukan surat – surat dari

Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan kepada pejabat – pejabat hierarchis administratif.

Paulus effendi Lotulung⁸, pernah juga menyampaikan pada lokakarya pada tanggal 14 Juli 1990 yang diselenggarakan di Jakarta oleh ikatan Alumni IAAP Paris – LAN, menyongsong pelaksanaan Peradilan Administrasi bahwa masalah eksekusi atau dengan menyatakan pelaksanaan isi putusan Peradilan Administrasi diberbagai Negara, sekalipun diatur dengan berbagai peraturan dan mekanisme, namun tetap tidak tersedia upaya paksa dari segi yuridis yang cukup efektif untuk memaksakan instansi atau pejabat yang bersangkutan agar mentaati isi putusan Pengadilan. Oleh karenanya kewibawaan putusan Pengadilan terletak pada niat yang tulus dari pihak instansi atau pejabat tereksekusi untuk menghormati asas dan prinsip Negara Hukum serta adanya rasa “ self respect” pada pejabat yang bersangkutan untuk menghargai isi putusan Pengadilan. Apabila sekiranya masih tetap diperlukan upaya pemaksa maka upaya demikian itu bukanlah bersifat yuridis atau berasal dari Pengadilan, melainkan bersifat non – yuridis yang berupa kontrol dari Parlemen atau Badan – badan Perwakilan Rakyat, ataupun pengawasan melekat serta pengawasan fungsional dari atasan pejabat / instansi yang bersangkutan, bahkan sampai pada atasan hierarchis tertinggi, ataupun kontrol dan opini publik (masyarakat) yang lebih bersifat moral berkaitan dengan harapan self respect pada pejabat yang berwenang itu. Untuk mengantisipasi keengganan dari Pejabat untuk melaksanakan putusan

Pengadilan Tata Usaha Negara pada tanggal 29 Mei 1991 Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan surat ditujukan kepada :

1. Para Menteri Kabinet Pembangunan V
2. Jaksa Agung
3. Gubernur Bank Indonesia
4. Sekretaris Jenderal Lembaga Tertinggi / Tinggi Negara
5. Para Pemimpin Lembaga Pemerintah Non Departemen
6. Para Gubernur Kepala Daerah Tk. I . . .

Agar kiranya dapat mengingatkan kepada para Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungannya masing-masing untuk membantu kelancaran dan keberhasilan Peradilan Tata Usaha Negara dalam melaksanakan tugasnya yang sudah menjadi komitmen Nasional. Untuk itu hendaknya Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat membantu kelancaran proses penyelesaian perkara gugatan dan melaksanakan putusan atau penetapan pengadilan dengan sebaik – baiknya. Selanjutnya apabila pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak mengindahkan putusan atau penetapan Pengadilan hendaknya atasan pejabat tersebut melakukan peneguran dan memerintahkan untuk pelaksanaannya. Dalam hal pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan merasa keberatan atas putusan Pengadilan dan khususnya dibidang kepegawaian tidak dapat melaksanakan putusan Pengadilan baik untuk sebagian atau seluruhnya, karena keadaan yang sudah berubah, hendaknya ditempuh prosedur dan upaya – upaya hukum yang tersedia dalam Undang-Undang tentang peradilan Tata Usaha Negara.

Walaupun kewibawaan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tergantung pada ketulusan moral dari pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dengan terbitnya surat himbauan dari Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tanggal 29 Mei 1991 tersebut, dinilai oleh para Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai mengandung arti yang sangat besar, karena dapat membantu kelancaran pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara dan pula dapat merupakan dukungan moril yang besar artinya bagi hakim Tata Usaha Negara didalam melaksanakan tugas yang diembannya.

C. Adanya Gugatan Perlawanan tidak otomatis pelaksanaan Putusan / Eksekusi ditunda.

Pasal 118 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 menentukan “ Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dengan sendirinya mengakibatkan ditundanya pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut.

Dari ketentuan tersebut sebenarnya menurut hemat kami adalah mengisyaratkan bahwa pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, harus berjalan terus dan tidak terhalangi meskipun ada gugatan perlawanan pihak ketiga.

Asas - Asas hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara demikian ini telah diargumentasi dengan adanya ketentuan dalam Pasal 116 ayat (2), dimana :

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

Namun ada sementara kalangan Hakim Tata Usaha Negara yang berpendapat bahwa agar kepentingan pihak Pelawan tidak dirugikan dengan dilaksanakannya Putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka dimungkinkan bagi pelawan dalam gugatan perlawanan dapat mengajukan permohonan penundaan pelaksanaan putusan. Alasan mereka adalah bahwa gugatan perlawanan tidak ada artinya lagi (tidak relevant) setelah putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut dilaksanakan.

Yang menjadi masalah adalah bahwa Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dalam hal lembaga penundaan pelaksanaan putusan ini sebenarnya tidak dikenal, yang ada adalah penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat seperti ditentukan dalam Pasal 67 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986. apakah Pasal 67 tersebut bisa diterapkan secara analogi dalam penerapan lembaga penundaan pelaksanaan putusan Pengadilan ?

Apabila diterapkan secara analogi akan timbul masalah lagi yaitu apakah dengan demikian putusan Pengadilan disamakan maknanya dengan Keputusan Tata Usaha Negara dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ?

Sudikno Mertokusumo⁹ mengatakan bahwa menafsirkan adalah mencari maksud pembentuk Undang-Undang. Bernalar analogis adalah menerapkan suatu ketentuan Undang-Undang terhadap suatu peristiwa untuk mana ketentuan itu tidak disediakan. Misalnya kita cari jawabannya dalam Undang-Undang untuk peristiwa A, Undang-Undang tidak memuat jawaban atau penyelesaian itu, tetapi memberi peraturan untuk peristiwa sejenis yaitu peristiwa B, maka peraturan itulah yang digunakan sebagai peraturan umum yang tidak tertulis, yang merupakan penjabaran, dan menerapkan peraturan umum ini terhadap peristiwa A.

Pada penalaran analogis kita secara sadar ke luar dari Undang-Undang, padahal kita bertitik tolak pada pembentuk Undang-Undang yang tidak berkehendak atau bermaksud untuk mengatur peristiwanya. Maka sering digunakan penafsiran ekstensif yang tetap ada didalam batas-batas Undang-Undang. Bagaimana kalau Undang-Undang tidak memberi pegangan ?, dalam hal ini Hakim harus mengacu kepada asas-asas umum dari hukum yang dapat diketemukan dalam kebiasaan atau dalam pandangan tentang kepatutan yang mengilhami dirinya, kepada alat-alat bantu yang disajikan oleh ilmu, yaitu bagaimana diatur dalam sistem hukum yang dulu-dulu, mempelajari hukum asing, isi doktrin, atau mengacu kepada hukum yang sedang berkembang.

Menurut hemat penulis adalah tidak dapat begitu saja diterapkan secara analogi dalam hal penerapan lembaga penundaan pelaksanaan putusan ini mengacu pada lembaga penundaan pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan,

sebab akan timbul permasalahan baru dalam hal mempersamakan antara putusan Pengadilan dengan Keputusan Tata Usaha Negara, dan hal itu tidak mungkin, karena sudah jelas keputusan Tata Usaha Negara seperti ditentukan batasan arti dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 dengan pembatasannya dalam Pasal 2. disamping itu dalam Peradilan Tata Usaha Negara tidak dikenal adanya eksekusi riil, sedangkan pelaksanaan putusan Tata Usaha Negara itu sebenarnya ada pada kesadaran dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sendiri selaku eksekutor. Oleh karena itu dalam hal ini peran Ketua Pengadilan sangat menentukan dengan hati-hati selaku dan bertindak mengawasi pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Kajian kasus yang seperti disajikan diatas yaitu dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No. 104 Plw/G.TUN/1993/PTUN.SBY tanggal 26 Maret 1999, ternyata pihak Pelawan telah mengajukan permohonan kepada Hakim yang memeriksa gugatan perlawanan itu agar supaya pelaksanaan putusan pengadilan No. 104/G.TUN/1993/PTUN.SBY yang memperoleh kekuatan hukum tetap ditunda. Dan permohonan Pelawan tersebut ternyata dikabulkan oleh Hakim yang memeriksanya dengan menerbitkan Penetapan tanggal 26 Maret 1999 yang dicatat dalam Berita Acara yang pada pokoknya memeritahkan kepada Terlawan-II agar tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 15 Juni 1994 No. 104/G.TUN/1993/PTUN.SBY lebih dahulu hingga perlawanan ini diputus dan mempunyai kekuatan hukum tetap.

D. Pertimbangan Hukum terhadap kepentingan pihak ketiga untuk dinyatakan sebagai Pelawan yang benar.

Philipus M. Hadjon¹⁰ dalam diskusi pada restrospeksi 11 tahun Peradilan Tata Usaha Negara di Jakarta menyatakan bahwa kilas balik dari gugat perlawanan ini adalah Pasal 83 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, yang disitu dilihat apakah ada kepentingan pihak ketiga yang terkait itu sudah di akses dalam putusan atau belum, kalau belum berarti pihak pelawan bisa dikatakan nantinya sebagai pelawan yang benar dan putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap itu harus dinyatakan tidak bisa dieksekusi (*non executabel*), sedangkan apabila kepentingan pihak ketiga itu sudah di akses dalam putusan, maka gugatan perlawanan harus ditolak dan pelawan adalah tidak benar.

Selanjutnya dapat dikaji dalam kasus berikut ini :

b. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No. 104 Plw/G.TUN/1993/PTUN.SBY jo. putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya No. 61/B.Plw/G.TUN/1993/PTTUN.SBY.

~ **Para Pihak dalam gugatan perlawanan antara :**

- Li Martha Yuanita dan kawan-kawan sebagai Pelawan, dengan
- Yohanes Sukandito dan kawan – kawan sebagai Pelawan Intervensi

M e l a w a n :

- Yahya Sukarno alias H. Farid Affandi sebagai Terlawan-I, dan
- Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya sebagai Terlawan-II

~ **Kepentingan Pelawan :**

→ Sebagai pemilik dan pemegang hak atas tanah yang terletak di Kelurahan Buntaran, Kecamatan Tandes Kodya Surabaya yang tercantum dalam :

- Sertipikat No. 124 / Kelurahan Buntaran luas 1.735 M².
- Sertipikat No. 118 / Kelurahan Buntaran luas 1.567 M².
- Sertipikat No. 77 / Kelurahan Buntaran luas 3.822 M².
- Sertipikat No. 371 / Kelurahan Buntaran luas 4.525 M².

yang semula berasal pembelian dari Chairul Azhar dihadapan PPAT di Surabaya pemecahan Sertipikat No. 14 / Kelurahan Buntaran.

→ Kepentingan para pelawan akan dirugikan bilamana Terlawan benar-benar melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, bahkan Terlawan sudah mendapat perintah dari Presiden Republik Indonesia atas permintaan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, padahal selama proses persidangan para pelawan tidak pernah diberitahu, dilibatkan maupun diikutsertakan dalam proses.

~ **Kepentingan Pelawan Intervensi :**

→ Sebagai pemilik dan pemegang hak atas tanah yang teletak dikelurahan Bunntaran Tandes Surabaya, dalam Sertipikat No. 67, No. 71, No. 74, No. 120, No. 72, No. 65, No. 73, No. 69, No. 78, No. 119, No. 130,

No.121, No.127, No. 129, No. 128 semuanya pemecahan sertipikat No. 14 Kelurahan Buntaran.

→ Para Pelawan Intervensi sebagai pemilik tanah mempunyai kepentingan yang harus dilindungi hukum, karena tidak dilibatkan dalam proses perkara No. 104/Pat.TUN/1993/PTUN.SBY.

~ **Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No. 104/G.TUN/1993/PTUN.SBY jo Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya No. 72/B/1994/PTTUN.SBY, putusan Mahkamah Agung Reg. No. 176.K/TUN/1995 jo Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Reg. No. 13 PK/TUN/1997.**

~ **Amar putusan telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai berikut :**

- Menyatakan batal Sertipikat Hak Milik No. 14 / Kelurahan Bentaran atas nama Choirul Azhar beserta sertipikat pecahannya Hak Milik No. 65 sampai dengan 79 Kelurahan Bentaran, gambar situasi No. 386/U/1992 sampai dengan No. 400/U/1992 dan sertipikat Hak Milik No. 15 / Kelurahan Bentaran atas nama Choirul Azhar beserta sertipikat pecahannya Hak Milik No. 115 sampai dengan No. 130 / Kelurahan Bentaran gambar situasi No. 2976/1993 sampai dengan No. 2991/1993.
- Memerintahkan Tergugat untuk menerbitkan kembali Sertipikat Hak Milik No. 11 / Kelurahan Bentaran.

~ **Obyek gugatan perlawanan :**

- Penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha negara Surabaya No. 104/Put.TUN/1993/PTUN.SBY tanggal 25 Maret 1997 dan
- Tentang pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan tata Usaha Negara Surabaya daftar No. 104/Put.TUN/1993/PTUN.SBY tanggal 15 Juni 1994.

~ **Pertimbangan Hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya :**

- Benar pihak Pelawan dan Pelawan Intervensi belum pernah dilibatkan dalam proses pemeriksaan perkara No. 104/G.TUN/1993/PTUN.SBY.
- Sudah ada perubahan keadaan tanah yang menjadi obyek sengketa dahulu, dimana dulunya daerah tanah tambak, sekarang menjadi daerah industri, dan sarana jalan umum serta sertipikat Hak Milik dalam kasus ini menjadi jaminan Bank, sehingga putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No. 104/G.TUN/1993/PTUN.SBY tidak mungkin dapat dilaksanakan.
- Sementara pada tanggal 28 Januari 1999 Pengadilan telah menerbitkan Penetapan yang dituangkan dalam Berita Acara Sidang, yang memerintahkan kepada Terlawan II tidak melaksanakan lebih dahulu Putusan Pengadilan Tata Usaha negara Surabaya tanggal 15 Juni 1994 No. 104/Put.TUN/1993/PTUN.SBY hingga gugatan perlawanan ini diputus dan mempunyai kekuatan hukum tetap, tetapi pada tanggal 14 Januari 1999 Menteri Agraria / Kepala BPN tetap menerbitkan Surat

Keputusan No. 3-VIII-1999 tentang pembatalan Pendaftaran Hak Milik No. 11/Buntaran atas nama Choirul Azhar berikut pecahannya terletak di Kelurahan Buntaran Kecamatan Tandes Kodya Surabaya, karena itu meskipun Menteri Agraria / Kepala BPN tidak menjadi pihak dalam perkara perlawanan ini, Namun karena tindakan yang menerbitkan Surat Keputusan No. 3 – VIII / 1999 dinilai sudah melanggar tatanan hukum yang ada, sehingga kalau dibiarkan akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang tidak karu-karuan, karenanya harus juga dibatalkan dan kepada Menteri Agraria/Kepala BPN dibebani kewajiban untuk mencabut Surat Keputusan No. 3-VIII-1999 tanggal 14 Januari 1999 tersebut.

~ **Diktum putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya :**

- Menyatakan Pelawan dan Pelawan Intervensi sebagai pelawan yang benar.
- Menyatakan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 15 Juni 1994 No. 104/G.TUN/1993/PTUN.SBY tidak dapat dilaksanakan (Non eksekutabel)
- Menyatakan batal pelaksanaan penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 25 Maret 1997 No. 104K/Pen. TUN/1993/PTUN.SBY. tentang Penetapan Pelaksanaan Eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No. 104/Put.TUN/1993/PTUN.SBY tanggal 15 Juni 1994.

- Menyatakan batal Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN tanggal 14 Januari 1999 No. 3-VIII-1999 tentang pembatalan pendaftaran Hak Milik No. 11 / Buntaran atas nama Choirul Azhar berikut pecahannya terletak di Kelurahan Buntaran Kecamatan Tandes Kotamadya Surabaya.
- Memerintahkan kepada Menteri Negara Agraria / Kepala BPN agar menerbitkan surat Keputusan yang isinya mencabut Surat Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN tanggal 14 Januari 1999 No. 3-VIII-1999 serta memerintahkan kepada Terlawan-II agar menghidupkan kembali Sertipikat Hak Milik pecahan dari Sertipikat Hak Milik No. 14 dan 15 / Kelurahan Bentaran dan menghidupkan kembali buku tanah pecahan dari sertipikat Hak Milik No. 14 dan 15 / Kelurahan Bentaran untuk atas nama Para Pelawan-I sampai dengan VI dan Pelawan Intervensi-I sampai dengan XX serta mengumumkannya dalam harian Umum yang terbit di Surabaya.
- Memerintahkan kepada Terlawan-II agar Terlawan-II yang pada pokoknya menghidupkan kembali sertipikat Hak Milik No. 14 dan 15 / Kelurahan Bentaran untuk atas nama Pelawan-I sampai dengan VI dan Pelawan Intervensi-I sampai dengan XX serta mengumumkan pada harian Umum yang terbit di Surabaya.

~ **Analisis Penulis :**

Dalam putusan terhadap gugatan perlawanan tersebut menurut hemat kami telah terjadi adanya “ **ultra petita** ” seperti yang terjadi untuk pertama kalinya telah diintrodusir dalam Peradilan Tata Usaha Negara sejak adanya putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Reg. No.5 K/TUN/1992 tanggal 6 Pebruari 1993. Sebagaimana dimaklumi dalam Hukum Acara Perdata berdasarkan Pasal 178 HIR = Pasal 189 Rbg ditentukan bahwa, dilarang Hakim untuk memutus mengenai hal-hal yang tidak diminta untuk diputus. Bila Hakim Perdata melanggar isi ketentuan perundang-undangan ini maka putusan tersebut dapat dibatalkan oleh hakim banding atau hakim Kasasi karena salah menerapkan hukum.

Menurut **Olden Bidara**¹¹, menyatakan bahwa Hakim Peradilan Tata Usaha Negarapun pada dasarnya tidak boleh memutus tentang hal-hal yang berada diluar batas permasalahan dan isi dari keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat itu. Hakim Peradilan Tata Usaha Negara hanya dapat memeriksa dan memutus tentang hal-hal yang langsung terkait dengan permasalahan pokok yang digugat walaupun hal ini tidak dimaksudkan untuk diputus oleh Penggugat. Yang menjadi dasar pertimbangan adalah apakah Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu sejalan dengan tatanan hukum yang ada dan berlaku.

Bilaman keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara telah menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang ada, maka Hakim Peradilan Tata Usaha negara berkewajiban mengambil putusan untuk membatalkan keputusan yang digugat itu, walaupun hal ini tidak dimohonkan untuk diputus oleh Penggugat sendiri.

Penyimpangan ini harus diluruskan oleh Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dan tidak hanya diserahkan kepada kehendak atau pertimbangan Para Pihak sendiri. Hakim Peradilan Tata Usaha Negara tidak boleh membiarkan penyimpangan itu berlangsung terus, hanya atas dasar pertimbangan bahwa Para Pihak dalam perkara tidak mengajukannya untuk dipertimbangkan dan diputus oleh Hakim Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebagai konsekuensi dari penerapan lembaga ultra petita ini menurut **BWN de Waard**¹² (dalam kuliahnya didepan Hakim-Hakim Tata Usaha Negara Indonesia tanggal 2 Nopember 1989 di Jakarta) yaitu adanya peran hakim terhadap obyek sengketa yang diajukan oleh para pihak, dapat pula menjurus kepada “ **reformatio in peius** “ yakni hakim Peradilan Tata Usaha Negara justru memberi putusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara, Penggugat akan dibawa kepada situasi yang lebih merugikan baginya dari pada keadaan sebelum ia mengajukan gugatan in lite.

Menurut **Olden Bidara**¹³, bahwa Lembaga hukum Ultra Petita tidak menyaratkan bahwa disamping Tergugat atau Tergugat – Tergugat yang ada,

harus ada Tergugat / Tergugat Intervensi untuk dapat menyatakan suatu keputusan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tidak sah.

Yang pokok disyaratkan adalah apakah Keputusan Pejabat tata Usaha Negara tersebut masih dalam jangkauan kompetensi absolut dari Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menilainya dan apabila Hakim Peradilan Tata Usaha Negara berkesimpulan bahwa keputusan Pejabat Tata Usaha Negara itu sejalan dengan tatanan hukum (recht orde) yang ada maka Hakim Peradilan Tata Usaha Negara harus menyatakan keputusan itu sebagai tidak sah, tanpa mempermasalahkan apakah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan diikut sertakan dalam gugatan tersebut disamping Tergugat-Tergugat yang ada.

- Sebenarnya persyaratan pokok dalam perkara No. 104/G.TUN/1993/PTUN.SBY sudah berakhir karena sudah diputus dan memperoleh kekuatan hukum pasti (Litis finiri oportet), sehingga amar putusan dalam gugatan perlawanan cukup menyatakan non executable saja terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap itu, seperti dalam kajian dalam kasus ini.

c. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No. 64/Plw.LAK.PUT/-G.TUN/1997/PTUN.SBY dalam gugatan perlawanan antara :

- PT. Darmo Permai.....sebagai Pelawan

M e l a w a n :

- Ir. H. Agung Setyantara.....sebagai Terlawan-I

→ Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Surabaya.....Sebagai Terlawan-II

~ **Alasan – alasan Gugatan Perlawanan :**

→ Bahwa Pelawan merasa khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakan Putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dari sengketa antara Terlawan-I dan Terlawan-II dimana putusan No. 64/G.TUN/1997/PTUN.SBY pada pokoknya :

- Menyatakan batal Sertipikat Hak Guna bangunan No. 1741 / Prodak Kalikendal, surat ukur No. 583/S/92 tanggal 28 Maret 1992 sepanjang tanah Hak Penggugat seluas 2090 M².
- Memerintahkan Tergugat agar menerbitkan Surat Keputusan tentang pencabutan Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 1741/Prodak Kalikendal, surat ukur No. 583/S/92 tanggal 28 Maret 1992 sepanjang tanah hak Penggugat seluas 2090 M².
- Memerintahkan Tergugat agar menerbitkan Sertipikat hak atas tanah tersebut untuk atas nama Ir. H. Agung Setyantara.

→ Hak atas tanah itu diperoleh Pelawan secara sah dari Pemerintah Daerah Surabaya yang telah membebaskan tanah tersebut pada tahun 1973 bersama-sama dengan tanah-tanah disekitarnya seluas 680 Ha dan Pelawan adalah salah satu dari 3 developer yang ditunjuk untuk menjadi developer tanah yang dibebaskan Pemerintah Daerah Surabaya tersebut

dan sejak tahun 1976 Pelawan telah melaksanakan pedayagunaan jalan, prasarana serta perumahan.

→ Obyek sengketa gugatan perlawanan adalah Penetapan Pengadilan tata Usaha Negara Surabaya No. 05/Laks.Puts/1998/PTUN.SBY jo No. 64/G.TUN/1997/PTUN.SBY tanggal 19 Maret 1998 tentang Pelaksanaan eksekusi.

~ **Pertimbangan Hukum Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya :**

→ Bahwa meskipun Sertipikat Hak Guna bangunan No. 1741 atas nama Pelawan tersebut telah dibatalkan dengan putusan Pengadilan No. 64/G.TUN/1997/PTUN.SBY akan tetapi menurut hemat Majelis tidak otomatis menghilangkan / meniadakan hak kebendaan Pelawan atas tanah tersebut karena Pengadilan Tata Usaha Negara yang memutus perkara No. 64/G.TUN/1997/PTUN.SBY tersebut tidak berwenang untuk menguji sah tidaknya suatu hak kebendaan atas tanah, melainkan hal itu adalah kewenangan hakim perdata.

→ Bahwa karena ternyata belum adanya suatu putusan hakim perdata yang membatalkan hak kebendaan yang dimiliki Pelawan atas tanah tersebut maka dengan demikian Majelis Hakim berpendapat bahwa Pelawan tetap berkepentingan atas tanah tersebut, dan sudah barang tentu dengan dibatalkannya bukti hak atas tanah tersebut dapat merugikan kepentingan Pelawan.

- Bahwa karena telah terbukti adanya kerugian kepentingan Pelawan dengan dilaksanakan pembatalan sertipikat Hak Guna Bangunan No. 1741 maka gugatan perlawanan telah terbukti dan Pelawan harus dinyatakan sebagai pelawan yang benar, selanjutnya terhadap putusan No. 64/G.TUN/1997/PTUN.SBY. yang ditetapkan dengan penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya sehingga eksekusi tidak dapat dilaksanakan (non executable)

- ~ **Amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya :**
 - Menyatakan Pelawan adalah Pelawan yang benar.
 - Menyatakan batal pelaksanaan penetapan Pengadilan Tata Usaha negara Surabaya No. 05/Laks-Puts/1998/PTUN.SBY jo No. 64/G.TUN/1997/-PTUN.SBY tanggal 19 Maret 1999 sehingga eksekusi putusan dalam perkara No. 64/G.TUN/1997/PTUN.SBY tidak dapat dilaksanakan.

- ~ **Analisis Penulis :**
 - Dalam pertimbangan hukum Majelis Hakim hanya menyatakan bahwa putusan perkara Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No. 64/G.TUN/1997/PTUN.SBY akan merugikan kepentingan Pelawan bila mana dilaksanakan, tanpa menguraikan lebih lanjut apakah Pelawan sudah atau belum diakses dalam putusan No. 64/G.TUN/1997/PTUN.SBY. sehingga bila pelaksanaan putusan itu benar dilakukan akan merugikan kepentingan Pelawan.

→ Namun tentang bunyi amar putusan sudah benar dengan menyatakan putusan Pengadilan non excecutable

E. Problematik Bagi Hakim dalam menerapkan Pasal 118 UU No. 5 Tahun 1986.

Dalam praktek, terdapat kesulitan bagi pencari keadilan maupun Pengadilan dalam menentukan siapa yang akan digugat perlawanan ini atau Tergugat dan apa yang menjadi obyek dalam gugatan perlawanan tersebut.

Kesulitan praktek tersebut terungkap dalam diskusi dalam rangka restrospeksi sebelas tahun Peradilan Tata Usaha Negara Jakarta, Mei 2002, dimana kebanyakan orang mengira bahwa oleh karena yang dipermasalahkan dalam gugatan perlawanan pihak ketiga itu adalah mengenai Keputusan Pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap, maka yang menjadi obyek sengketa adalah perintah dari Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara kepada pihak yang dikalahkan / Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap tersebut, sehingga yang digugat dalam perlawanan atau Tergugat dikiranya adalah Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang mengeluarkan Penetapan memerintahkan pelaksanaan putusan. Padahal dalam rumusan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sudah jelas dinyatakan bahwa Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, karena itu seharusnya yang menjadi pihak Tergugat adalah Tergugat dalam perkara asal yaitu Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang telah mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara yang sudah dinyatakan batal atau tidak sah itu Kesulitan ini dapat disadari dalam

diskusi tersebut karena lembaga perlawanan pihak ketiga ini menurut sejarah pembentukannya memang diintrodusir dari Hukum Acara perdata Pasal 195 ayat 6 HIR atau Pasal 206 ayat 6 Rbg, hal mana sudah jelas ditentukan bahwa Pelawan adalah disyaratkan sebagai pemilik dari obyek sengketa.

Kesulitan dalam menentukan obyek sengketa gugatan perlawanan ini sedikit banyak sudah dapat dipecahkan dalam pelatihan Hakim-Hakim Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 6 – 9 Mei 2003 di Yogyakarta yaitu obyek gugatan tersebut berupa perintah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (sebagai Tergugat) kepada bawahannya untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap, jadi bukan perintah Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memerintahkan Tergugat untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang menjadi obyek gugatan perlawanan itu.

Kesulitan lainnya adalah pengujian dalam menentukan apakah pihak ketiga sebagai pelawan yang benar, dimana banyak mengira bahwa dengan gugatan perlawanan, nanti bisa merubah isi putusan Pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap itu, padahal sengketa pokok sudah merupakan sengketa yang sudah diputus atau berakhir (*litis finiri oportet*).

Sebab makna dari gugatan Perlawanan itu sendiri bukannya gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986, akan tetapi merupakan suatu upaya hukum luar biasa, dari sederetan upaya hukum lainnya yaitu Banding, Kasasi (Upaya Hukum Biasa) dan Peninjauan Kembali, gugatan perlawanan (Upaya hukum luar biasa). Sebagai upaya hukum luar biasa yang berarti

hanya bersifat mengoreksi putusan Pengadilan yang sudah dijatuhkan, Apakah putusan yang telah berkekuatan hukum tetap itu dapat dilaksanakan (executable) atau tidak dapat dilaksanakan (non executable).

F. Penerapan Pasal 118 UU No. 5 Tahun 1986 perlu dilakukan secara selektif.

Paulus Effendi Lotulung¹⁴ dalam diskusi dalam rangka restrospeksi sebelas tahun Peradilan Tata Usaha Negara, Mei 2002 di Jakarta mengakui bahwa sebenarnya Pasal 118 Undang-Undang No. 5 tahun 1986 itu memang dipengaruhi oleh pengaturan Hukum Acara Perdata eks Pasal 207 HIR atau Pasal 225 Rbg, maka tidak menampakkan ciri-ciri atau karakter Peradilan Administrasi sebagai Hukum Publik, Karena itu tidak mengherankan bilamana dalam penerapannya akan menghadapi problema-problema hukum. **Indroharto**¹⁵ sendiri dalam bukunya Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, hal 232 menyatakan bahwa Pasal 118 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 itu telah menciptakan suatu sarana perlindungan hukum yang memberi hak kepada pihak ketiga untuk mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Sarana perlindungan hukum dan memberi hak seperti dikatakan Indroharto tersebut, menurut hemat kami adalah memberi makna bahwa gugatan perlawanan itu merupakan suatu kesatuan proses acara Peradilan Tata Usaha Negara yang harus dipedomani bagi Hakim Tata Usaha Negara dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata Usaha Negara, padahal didalam praktek ternyata ada

permasalahan hukum berkaitan dengan ciri-ciri atau karakter hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Karena itu sebagian kalangan Hakim dalam diskusi di Jakarta tersebut menghendaki agar supaya Pasal 118 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 untuk dicabut atau didrop dan selanjutnya apabila ketentuan dalam Pasal 83 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 dilaksanakan dengan baik dan efektif oleh Hakim Tata Usaha Negara, dengan sendirinya ketentuan Pasal 118 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 itu akan tidak ada artinya lagi.

Selanjutnya **Paulus Effendi Lotulung**²⁰ dalam diskusi itu menyarankan bahwa apabila menghadapi gugatan perlawanan pihak ketiga maka hendaknya Pasal 118 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 agar supaya diterapkan secara selektif dengan memperhatikan kepentingan dari pihak pelawan, dalam arti perlu dibuktikan :

1. apakah benar pihak pelawan itu benar-benar tidak pernah mendapat kesempatan dalam proses acara pemeriksaan perkara yang sudah berjalan.
2. dengan akan dilaksanakannya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak Pelawan benar-benar kepentingannya akan dirugikan.

Penerapan yang selektif ini diingatkan kepada Hakim-Hakim tata Usaha negara dalam hal apabila menghadapi pihak ketiga yang nakal atau beriktikad tidak baik, yang bisa mengakibatkan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang ditangani menjadi berlarut-larut. Walaupun dalam kenyataan praktek Ketua Pengadilan Tata

Usaha Negara sering mengabaikan permohonan penangguhan pelaksanaan putusan Pengadilan, menurut hemat penulis adalah sependapat dengan **Paulus Effendie Lotulung** bahwa dalam menerapkan Pasal 118 harus dilakukan selektif, maka berkaitan dengan penundaan pelaksanaan putusan Pengadilan itu pula harus dilakukan secara selektif pula dan tidak serta merta permohonan itu mesti dikabulkan.

Misalnya suatu persyaratan adanya kepentingan pihak Pelawan yang sangat mendesak bisa menjadi salah satu pertimbangan dalam menyikapi permohonan penangguhan eksekusi dari pihak Pelawan tersebut. Sudah barang tentu kepercayaan masyarakat dan wibawa Pengadilan tata Usaha Negara akan tercipta apabila eksekusi putusan Pengadilan itu akan berjalan mulus tanpa rintangan dan bukan lagi seperti pernah diragukan kewibawaannya selama ini bagaikan “ **Macan Kertas** ” atau “ **Macan Ompong** ” menjadi sebuah nama bagi lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Disisi lain perlindungan hukum bagi pihak Pelawan yang betul-betul kepentingannya dirugikan tetap harus diperhatikan dengan sikap yang arif dan jujur bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.

CATATAN :

- ¹ Philipus M. Hadjon, et all., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press, Cetakan ke dua (Revisi), 1993, hal.369.
- ² Indroharto., *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara* Cet. 4, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1993, Hal. 240
- ³ M. Yahya Adiwimarta, *GEMA PERATUN*, Tahun II No. 4 Maret 1994 hal. 11.
- ⁴ Indroharto., *Buku II, Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara* Cetakan 4, edisi revisi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993 hal.243-244.
- ⁵ Philipus M. Hadjon et all.,” Pengantar ... Loc.cit hal. 369.
- ⁶ Olden Bidara, *GEMA PERATUN*, Tahun I No. 2 Agustus 1993 hal.131.
- ⁷ Ibid, Hal. 131
- ⁸ Paulus Effendie Lotulung, Makalah Berjudul., *Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia dibandingkan dengan Peradilan Administrasi yang berlaku diberbagai Negara*, Jakarta 1990.
- ⁹ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo., *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* cet. ke 1, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1997 Hal 67-68.
- ¹⁰ Philipus M. Hadjon, Makalah berjudul., *Sepuluh Tahun Penerapan UU No. 5 Tahun 1986 (14 januari 1991 – 14 Januari 2001)*.
- ¹¹ Olden Bidara, *GEMA PERATUN* Tahun I No. 2 Agustus 1993, Hal 88.
- ¹² Ibid, Hal. 89
- ¹³ Ibid, Hal 89

- ¹⁴Paulus Effendie Lotulung, Makalah berjudul., *Revisi Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.*
- ¹⁵Indroharto., *Usaha Memahami... .. Buku II*, Loc. cit Hal. 232.
- ¹⁶Paulus Effendie Lotulung ., *Makalah Op cit.*
- ¹⁷ Indroharto., *Usaha Memahami... .. Buku II* loc. cit. Hal 88.
- ¹⁸. Philipus M. Hadjon et all., *Pengantar... .. loc. cit*, Hal 346
- ¹⁹. Ibid, hal. 346.
- ²⁰. Suparto Wijoyo., *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi “*
Airlangga University Press Cet. 1 Surabaya 1997 Hal 180
- ²¹.Indroharto, *Usaha... .. Buku II Loc. Cit.* Hal 95





BAB IV PENUTUP

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan.

Berangkat dari permasalahan yang diketengahkan dalam penulisan ini sampai pada kesimpulan sebagai berikut :

1.1. Asas “ Erga Omnes “ yang harus diterapkan dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk bisa berlaku bagi siapapun tidak bedanya dengan mewujudkan suatu Peradilan yang baik, karena asas itu dapat mendukung bagi kepentingan pihak ke tiga untuk masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara yang sedang dipersidangkan. Tetapi disatu sisi Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 justru mengatur tersendiri kepentingan pihak ketiga itu masuk dalam sengketa yang sedang berjalan dengan dirumuskan dalam Pasal 83.

Keaktifan Hakim (asas **Dominus Litis**) dapat menyikapi masuknya pihak ketiga yang berkepentingan dalam proses sengketa yang sedang berjalan itu agar supaya tidak merugikan kepentingan pihak-pihak serta tertib dan lancarnya proses beracara. Meskipun dalam praktek Pengadilan Tata Usaha Negara Pasal 83 ini kebanyakan diterapkan manakala tersangkut kepentingan pihak ke tiga dalam proses sengketa yang sedang berjalan dari suatu perkara dengan tujuan efektifitas dalam beracara.

1.2. Kekhawatiran akan kepentingannya dirugikan bagi pihak ketiga yang tidak turut serta atau diikut sertakan dalam proses sengketa Tata Usaha Negara pada

tahapan pelaksanaan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, ternyata UU No. 5 Tahun 1986 memberikan dasar hukum dalam ketentuan Pasal 118, tetapi dalam prakteknya bagi hakim ada kesulitan dalam penerapannya, terutama kaitan antara gugatan perlawanan dengan pelaksanaan putusan dimana adanya gugatan perlawanan tersebut ditentukan tidak secara otomatis pelaksanaan putusan menjadi ditunda. Meskipun pengertian “ tidak dengan sendirinya “ atau tidak secara otomatis seperti ditentukan Pasal 118 ayat (3), menurut hemat kami secara **A Contrario** masalah penundaan pelaksanaan putusan / eksekusi itu masih dimungkinkan ;

Hanya saja penundaan pelaksanaan putusan itu secara **Analogi** tetap berpedoman pada ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Selanjutnya proses acara gugatan perlawanan yang menunjuk Pasal 62 dan Pasal 63 menjadikan pemeriksaan dimulai dari awal (pemeriksaan persiapan), sehingga seolah-olah merupakan suatu gugatan baru, padahal makna dari gugatan perlawanan menurut Pasal 118 ini adalah merupakan suatu upaya hukum luar biasa, setelah sengketa itu selesai diputus (**finiri litis oportet**). Sehingga dalam hal ini telah terjadi ketidaksesuaian dalam penerapan asas “ erga omnes “ tersebut.

Karenanya keaktifan Hakim untuk menerapkan Pasal 118 UU No. 5 Tahun 1986 ini harus dilakukan secara selektif dengan tanpa mengurangi perlindungan hukum pihak ketiga atau untuk menghindari pemeriksaan yang beralarut-larut, sedangkan wibawa Pengadilan Tata Usaha

Negara akan terwujud bilamana pelaksanaan putusannya dapat berjalan lancar tanpa hambatan.

2. Saran-saran.

Menunjang kesimpulan-kesimpulan tersebut di atas, penulis mengajukan saran-saran seperti di bawah ini :

- 2.1. Perlu pengaturan kembali atau revisi dari ketentuan-ketentuan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, terutama yang menjadi kesulitan bagi Hakim di dalam menerapkan ketentuan itu dalam praktek, antara lain Pasal 118.
- 2.2. Selanjutnya tentang perlindungan hukum bagi pihak ketiga perlu memberdayakan ketentuan Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986 dalam penerapannya guna menyikapi kepentingan pihak ketiga yang akan turut serta dalam perkara guna efektifitasnya beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara.



DAFTAR BACAAN

DAFTAR BACAAN

Buku

- Hadjon Philipus M. et all., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* , Gajah Mada University Press.Cetakan ke 2 (revisi), Yogyakarta, 1993.
- ., *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih*, Pidato Pada Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1994.
- Harahap M. Yahya., *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian sengketa* , Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Indroharto., *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Mahmud Marzuki Peter., *Pelacuran Akademisi Hukum, Dalam Sosok Guru dan Ilmuwan yang Kritis dan Konsistensi, Peringatan 70 Tahun Prof. Soetandyo Wignyosoebroto*, 2002.
- Mertokusumo Sudikno ., *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1977.
- Mertokusumo Sudikno dan Pitlo., *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993.
- Syahrhan Basah., *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, cetakan ke 2, 1999.
- Widjoyo Suparto, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, Surabaya, 1997.

Makalah

Hadjon Philipus M., berjudul, *Klasifikasi dan Identifikasi Cacat Yuridis dalam Bidang Tata Usaha Negara*, tt.

Lotulong Paulus Effendi, Berjudul ., *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dibandingkan dengan peradilan Administrasi yang berlaku di berbagai Negara*, Jakarta, 1990.

Majalah / Harian

GEMA PERATUN, Majalah Hukum Tahun I No. 1 Februari 1993, No. 2 Agustus 1993, Tahun II No. 3 Januari 1994, No. 4 Maret 1994, Tahun III No. 7 Februari 1995, Tahun VI No. 12 Triwulan II Agustus 2000, Tahun VII No. 15 Agustus 2002.