

- JUDGMENTS

- COURT ADMINISTRATION

KIK  
THP 02/03  
ELP  
g

## TESIS

# GUGATAN PERLAWANAN TERHADAP PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA



Oleh :

**DANI ELPAH, S.H.**  
**NIM : 090110090 M**

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

**GUGATAN PERLAWANAN TERHADAP  
PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN  
TATA USAHA NEGARA**

**TESIS**

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

**OLEH**

**DANI ELPAH, S.H.**

**NIM : 090110090 M**

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

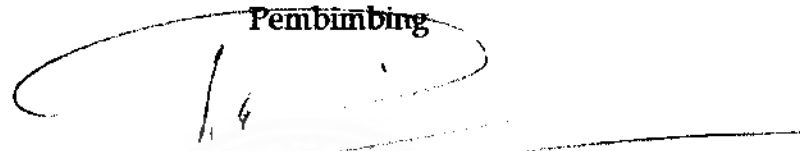
**2003**

## LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini telah disetujui pada  
Tanggal 14 Juli 2003

Oleh

Pembimbing



**Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.**

**NIP. 130 541 986**

**Mengetahui :**

**Ketua Program studi Magister Ilmu Hukum  
Minat Studi Hukum Bisnis dan Hukum Pemerintahan  
Fakultas Hukum - Universitas Airlangga**



**Dr. Peter Machmud MZ, S.H., M.S., LL.M**

**NIP. 130 517 142**

## **Lembar Pengujian**

### **TESIS**

Telah diuji pada tanggal 14 Juli 2003

*Oleh*

**Panitia Penguji Tesis**

**Ketua** : **Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S.**  
**Anggota I** : **Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H.**  
**Anggota II** : **Yohanes Sogar Simamora, S.H., M. Hum.**



# UCAPAN TERIMA KASIH

## Ucapan Terima Kasih

Syukur alhamdulillah, segala puji dan puja kami panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat dan hidayah-Nya serta pertolongan-Nya jugalah sehingga Tesis ini dengan judul "GUGATAN PERLAWANAN TERHADAP PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA" dapat terselesaikan dengan lancar dan baik.

Dengan telah selesainya Tesis ini dan telah diuji serta dipertahankan dihadapan Tim Penguji Tesis pada tanggal 14 Juli 2003, perkenankanlah kami menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H. pembimbing dan sekaligus sebagai tim penguji, yang tanpa mengenal lelah ditengah kesibukan beliau telah membimbing, mengarahkan kami mulai dari proses pengajuan judul sampai dengan tahap pengesahan naskah tesis.
2. Ibu Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S. selaku ketua tim penguji Tesis yang telah memberikan petunjuk dan saran-saran untuk kesempurnaan Tesis ini.

3. Bapak Yohanes Sogar Simamora, S.H., M.Hum. selaku anggota tim penguji yang telah memberikan petunjuk dan saran-saran untuk kesempurnaan Tesis ini.

Akhirnya kepada semua pihak yang tak sempat kami sebutkan namanya satu persatu, perkenankanlah kami mengucapkan terima kasih semoga segala budi baik yang telah diberikan kepada kami dalam proses penyelesaian Tesis ini mendapat imbalan dari Allah SWT. Amin -amin Ya Rabbal Alamin.



Medaeng Waru, 21 Juli 2003



## DAFTAR ISI



## DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan .....	ii
Halaman Pengujian .....	iii
Ucapan Terima Kasih.....	iv
Daftar Isi .....	vi
Daftar Peraturan Perundang-undangan .....	viii
Abstract.....	xi
<b>BAB I : PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penulisan.....	15
D. Metode.....	16
E. Pertanggung Jawaban Sistematika.....	17
<b>BAB II : ELEMEN-ELEMEN ATAU UNSUR-UNSUR PASAL</b>	
<b>118.....</b>	<b>20</b>
A. Putusan Pengadilan Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap.....	 21
1. Pengertian Putusan Pengadilan.....	21
2. Jenis-jenis Putusan Pengadilan dan Amar Putusan Pengadilan.....	 24
3. Kriteria Putusan Pengadilan Yang Memperoleh kekuatan Hukum Tetap.....	 32
B. Adanya Kewajiban Tergugat Untuk Melaksanakan Salah Satu Kewajiban Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 97 Ayat (9), Ayat (10), Dan Ayat (11) .....	  36
C. Pihak Ketiga Yang Dirugikan Kepentingannya Dan Belum Pernah Ikut Serta Dan Diikut Sertakan Sesuai Ketentuan Pasal 83 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.....	  39

	D. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap Belum Dilaksanakan.....	48
BAB III	: PARA PIHAK DAN OBYEK SENGKETA DALAM GUGATAN PERLAWANAN.....	50
	A. Pihak Pelawan.....	50
	B. Pihak Terlawan.....	53
	C. Obyek Gugatan Perlawanan.....	55
BAB IV	: SURAT GUGATAN, DASAR GUGATAN DAN PROSEDUR MASUKNYA GUGATAN PERLAWANAN...	59
	A. Syarat-Syarat Surat Gugatan Perlawanan.....	59
	B. Dasar Gugatan Perlawanan.....	70
	C. Prosedur Masuknya Gugatan Perlawanan.....	80
BAB V	: ASPEK PENGUJIAN OLEH HAKIM TUN.....	88
	A. Ruang Lingkup Pengujian Oleh Hakim TUN.....	88
	B. Dasar Pengujian Oleh Hakim TUN.....	89
	C. Pengujian Hakim TUN Dalam Gugatan Perlawanan.....	100
BAB VI	: PENUTUP.....	110
	A. Kesimpulan.....	110
	B. Saran.....	113
	DAFTAR BACAAN.....	114



# DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

### **Daftar Peraturan Perundang - undangan**

- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, LN RI Tahun 1970 Nomor 74 , TLN RI Nomor : 2951.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan LN RI Tahun 1974 Nomor 1, TLN RI Nomor 3019.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak, LN RI Tahun 1979 Nomor 32.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara LN RI No: 77, TH.1986, TLN RI No: 3344.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, LN RI Tahun 1999 Nomor 75, TLN RI Nomor 3851.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, LN RI Tahun 1999 Nomor 147, TLN RI Nomor 3879.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, LN RI Tahun 1999 Nomor 169, TLN RI Nomor 3890.
- Reglemen Acara Perdata (Reglemen of de Rechtsvordering, S.1847-52 Jo.1849-63.
- Reglemen Acara Hukum Untuk Daerah Luar Jawa Dan Madura (RBg) S.1927-227.
- Reglemen Indonesia Yang Diperbarui (HIR) S.1941-44.
- Peraturan Pemerintah RI No : 7, TH. 1991 Tentang Penerapan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, LN RI 1991 No : 8.



# DAFTAR PUTUSAN PENGADILAN

### **Putusan Pengadilan**

- Putusan Pengadilan TUN Surabaya tanggal 26 Maret 1999 Nomor : 104  
PLW/G.TUN/1993/PTUN.SBY.
- Putusan Pengadilan Tinggi TUN Surabaya tanggal 23 September 1999 Nomor  
: 61/B.TUN/1999/PT.TUN.SBY.
- Putusan Pengadilan TUN Surabaya tanggal 15 Oktober 2002 Nomor :  
95/G.TUN/2002/PTUN.SBY.
- Putusan Pengadilan TUN Surabaya tanggal 22 Agustus 2002 Nomor :  
62/G.TUN/2002/PTUN.SBY.
- Putusan Pengadilan Tinggi TUN Surabaya tanggal 14 Nopember 2002 Nomor  
: 111/B/TUN/2002.

### **Peraturan, Surat Edaran, Juklak MA RI.**

- Mahkamah Agung RI, Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2001  
Tentang Permohonan Kasasi Perkara Perdata Yang Tidak  
Memenuhi Persyaratan Formal.
- \_\_\_\_\_, Surat Edaran Nomor : 2 Tahun 1991 Tentang Petunjuk  
Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5  
Tahun 1986.
- \_\_\_\_\_, Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan  
Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor :  
051/Td.Tun/III/1992 Perihal Juklak yang dirumuskan dalam  
Peningkatan Ketrampilan Hakim Peradilan TUN II Tahun 1991.
- \_\_\_\_\_, Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan  
Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor :  
52/Td.TUN/III/1992 Perihal Juklak yang dirumuskan dalam  
Pelatihan Peningkatan Ketrampilan Hakim Peradilan TUN III  
Tahun 1991.
- \_\_\_\_\_, Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan  
Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor :  
222/Td.TUN/X/1993 Perihal Juklak yang Dirumuskan dalam  
Pelatihan Peningkatan Ketrampilan Hakim Peradilan TUN tahap II  
Tahun 1992.

\_\_\_\_\_, Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor : 223/TD.TUN/X/1993 Perihal Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Pemantapan Ketrampilan Hakim Peradilan TUN Tahap II Tahun 1992.

\_\_\_\_\_, Surat Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor : 224/Td/TUN/X/1993 Perihal Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Pemantapan Ketrampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap III Tahun 1993.





## ABSTRACT



## ABSTRACT

Provision in article 118, Law No. 5, 1986 that stipulates opposition claim, provide legal protection as well as legal remedy to a third party who has never been a party or asked to become a party during the examination of the dispute concerned, according to the provision of article 83.

Legal protection as well as legal remedy will be provided to a third party if he or she concern his/her interest will be infringed due to the execution of a judgment which has already attained permanent legal force, by lodging opposition claim against the execution of the said judgment to the court that has examined the dispute in first instance.

The stipulation on opposition in article 118, Law No. 5, 1986 stated above is not accomplished, which arises questions, who will be the opposite party, what is the object of an opposition claim, what reasons can be applied in an opposition claim, and what grounds for review can be applied by administrative judges in judging an opposition claim.

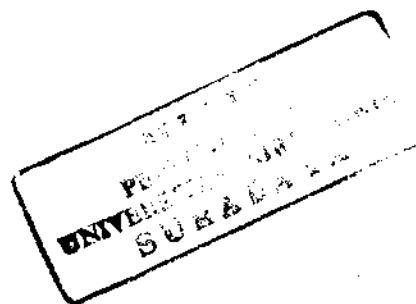
The result of this normative study dealing with those issues comes to a conclusion that in a case of opposition claim, the opposite party is the administrative body or official who execute a court's judgment, the object is the execution of a court's judgment, reason to enter an opposition is the existing opponent's interest that has not been examined in the concerned judgment, meanwhile the scope of review by administrative judges is limited to the elements of article 118, and not article 53 paragraph 2 a, b, c, Law No. 5, 1986.



# BAB I

## PENDAHULUAN

## BAB I PENDAHULUAN



### A. Latar Belakang Masalah

Di dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 angka 1 alinea ke 6 dapat diketahui maksud diadakannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah, dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Undang-undang 5 Nomor Tahun 1986 sebenarnya tidak semata-mata untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan, tetapi sekaligus juga melindungi hak masyarakat.

Salah satu bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepada rakyat pencari keadilan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah, diberikannya hak kepada pihak ketiga yang merasa kepentingannya dirugikan sehubungan dengan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Beberapa sarana perlindungan hukum yang dapat diajukan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tersedia yaitu ;

1. perlawanan terhadap penetapan Ketua Pengadilan dalam rangka penyelesaian perkara menurut pasal 62 ;

2. banding kepada Pengadilan Tinggi TUN ( pasal 122 sampai dengan 130 );
3. kasasi ( pasal 131 );
4. perlawanan oleh pihak ketiga ( pasal 118 );
5. peninjauan kembali ( pasal 132 );<sup>1</sup>

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan ketentuan pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 mempunyai fungsi ganda , yaitu sebagai suatu hak yang diberikan kepada pihak ketiga oleh ketentuan Undang-undang, juga berfungsi sebagai suatu sarana perlindungan hukum untuk melawan terhadap suatu putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam perjalanan setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 pada tanggal 29 Desember 1986, yang secara efektif berlaku sejak tanggal 14 Januari 1991 berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991, ketentuan mengenai pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 ini banyak mendapat sorotan dari para Pakar Hukum Administrasi dan Praktisi Hukum. Philipus M. Hadjon berpendapat ketentuan mengenai Intervensi dan Perlawanan terhadap Eksekusi pasal 83 dan pasal 118 perlu dikaji kembali<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Indro Harto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1994, hal . 222

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon , *Butir-Butir Pokok Mengenai Perubahan UUU NO. 5 TH 1986*, tanpa penerbit, Bogor, 2000, hal. 4.

Sedangkan Paulus Effendi Lotulung berpendapat , Pasal-pasal tentang pelaksanaan putusan ( eksekusi ) perlu dikaji kembali terutama pasal 118 yang banyak diilhami dan dipengaruhi oleh pola berpikir hukum acara perdata <sup>3</sup> . Ketentuan pasal ini ternyata mengandung kelemahan yang ikut melemahkan pula asas keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang mempunyai kekuatan mengikat (asas erga omnes ) <sup>4</sup> . Dikalangan para praktisi khususnya dikalangan para Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara terdapat dua pendapat yaitu :

**Pendapat pertama :**<sup>5</sup>

Menghendaki gugatan perlawanan eks. Pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 untuk dipertahankan dengan suatu argumentasi sebagai berikut :

Bahwa sampai saat sekarang Pasal 118 masih eksis ,akan tetapi dalam prakteknya terdapat kendala-kendala ,untuk itu perlu diperjelas hal-hal sebagai berikut :

1. Siapa para pihak dalam gugatan perlawanan
2. Persyaratan-persyaratan gugatan perlawanan
3. Obyek gugatan perlawanan
4. Alasan-alasan gugatan perlawanan
5. Prosedur gugatan perlawanan
6. amar putusan gugatan perlawanan

---

<sup>3</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Revisi Terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Majalah Varia Peradilan, No.186, Maret 2001, IKAHI, hal.143.

<sup>4</sup> Johannes Usfunan,*Perbuatan Pemerintah Yang Dapat Digugat*, Djambatan, Jakarta, 2001, hal. 78.

<sup>5</sup> Mahkamah Agung RI,*Diskusi Topik IV Tentang Gugatan Perlawanan Eks. Pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986*.hal.1-4.

Pendapat kedua :

Menghendaki gugatan perlawanan eks. Pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 untuk dicabut / didrop dengan suatu argumentasi sebagai berikut :

1. Bahwa pelaksanaan ketentuan pasal 118 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang PERATUN, akan menimbulkan kesulitan dan kerancuan bagi pencarian keadilan dan pengadilan kesulitan dalam menentukan Subyek dan Obyek gugatan perlawanan tersebut, apakah perintah Ketua PTUN untuk melaksanakan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap ataukah jabatan TUN yang melaksanakan putusan tersebut.
2. Bahwa apabila ketentuan pasal 83 UU Nomor 5 tahun 1986 tentang PERATUN dilaksanakan dengan baik dan efektif oleh pengadilan c.q. Majelis Hakim yang memeriksa perkara yang bersangkutan, dengan sendirinya ketentuan pasal 118 UU Nomor 5 tahun 1986 tentang PERATUN akan tidak diperlukan lagi.
3. Bahwa gugatan perlawanan Eks. Pasal 118 UU Nomor 5 tahun 1986 tentang PERATUN ini, sulit untuk menghindari pengujian terhadap putusan yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut sebagai dasar penilaian terhadap perlawanan bahwa pelawan adalah pelawan yang benar.
4. Bahwa apabila menengok sejarah pembentukan UU Nomor 5 tahun 1986 , pasal 118 diilhami karakteristik hukum acara perdata sedangkan gugatan perlawanan tersebut tidak dapat diterapkan pada peradilan TUN adalah berkarakteristik hukum publik.

Mengenai karakteristik dari hukum acara perdata menurut Sudikno

Mertokusumo adalah <sup>6</sup>:

1. Hakim bersifat menunggu.  
.....yaitu inisiatip untuk mengajukan tuntutan hak diserahkan sepenuhnya kepada yang berkepentingan ... kalau tidak ada tuntutan hak atau penuntutan, maka tidak ada hakim (Wo Kein Klager ist, ist -

---

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal.9-15.

- kein Richter, nemo iudex sine actore).
2. Hakim pasif.  
Hakim di dalam memeriksa perkara perdata bersikap pasif dalam arti kata bahwa ruang lingkup atau luas pokok sengketa yang diajukan kepada hakim untuk diperiksa pada dasarnya ditentukan oleh para pihak yang berperkara dan bukan oleh hakim.
  3. Sifat terbukanya persidangan.  
Sidang pemeriksaan pengadilan pada dasarnya adalah terbuka untuk umum, yang berarti bahwa setiap orang dibolehkan hadir dan mendengarkan pemeriksaan dipersidangan.
  4. Mendengar kedua belah pihak.  
Di dalam hukum acara perdata kedua belah pihak haruslah diperlakukan sama, tidak memihak dan didengar bersama-sama.
  5. Putusan harus disertai alasan-alasan.  
Semua putusan pengadilan harus memuat alasan-alasan putusan yang dijadikan dasar untuk mengadili.
  6. Beracara dikenakan biaya.
  7. Tidak aada keharusan mewakilkan.

Sedangkan menurut pendapat dari Philipus M. Hadjon et al , hukum acara peradilan tata usaha negara mempunyai ciri khas yang tercermin dalam asas-asas hukum yang melandasi hukum acara peradilan tata usaha negara. Asas-asas tersebut adalah :<sup>7</sup>

- a. Asas praduga rehtmatig (vermoeden van rechtmatigheid = praesumptio iustae causa. Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap rehtmatig sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang digugat (ps.67 ayat 1 UU no. 5 th. 1986) ;
- b. Asas pembuktian bebas. Hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan ps. 1865 BW. Asas ini dianut pasal -

---

<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, cetakan kedelapan, 1994, Hal.313.

107 UU no. 5 th. 1986 hanya saja masih dibatasi ketentuan pasal 100.

- c. Asas keaktifan hakim (*dominus litis*). Keaktifan hakim dimaksud untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah pejabat tata usaha negara sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata. Penerapan asas ini antara lain terdapat dalam ketentuan pasal : 58, 63 ayat 1,2,80, 85.
- d. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat " *erga omnes* ". Sengketa TUN adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian putusan pengadilan TUN berlaku bagi siapa saja - tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Dalam rangka ini kiranya ketentuan pasal 83 tentang intervensi bertentangan dengan asas " *erga omnes* " .

Berbeda dengan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, putusan dalam perkara perdata mempunyai kekuatan mengikat hanya untuk kedua belah pihak yang tercantum namanya dalam putusan perkara yang bersangkutan sebagai pihak-pihak yang berperkara ( pasal 1917 KUH Perdata).

Selain asas-asas tersebut S.F. Marbun setelah menggabungkan pendapat dari Sjachran Basah dan Indroharto, akhirnya merumuskan asas-asas peradiln administrasi sebagai berikut :<sup>8</sup>

1. Asas Negara Hukum Indonesia ;
2. Asas Demokrasi ;
3. Asas Kekeluargaan ;
4. Asas Serasi, Seimbang dan Selaras ;
5. Asas Persamaan di hadapan Hukum ;
6. Asas Peradilan Netral ;

---

<sup>8</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty , Yogyakarta, 1997, Hal. 183.



7. Asas Sederhana, Cepat, Adil, Mudah dan Murah ;
8. Asas Kesatuan Beracara ;
9. Asas Keterbukaan Persidangan ;
10. Asas Musyawarah dan Perdamaian ;
11. Asas Hakim Aktif ;
12. Asas Pembuktian Bebas ;
13. Asas Audi Et Alteram Partem ;
14. Asas het Vermoeden van Rechtmatigheid atau asas Presumptio Justea Causa ;
15. Asas Pemeriksaan Segi Rechtmatigheid dan larangan pemeriksaan Segi Doelmatigheid ;
16. Asas Pengujian Ex - tunc ;
17. Asas Kompensasi atau asas Ongelijkheids Compentatie ;
18. Asas Hak Uji Materiil ;
19. Asas Ultra Petita ;
20. Asas Putusan Bersifat Erga Omnes.

Asas-asas yang dirumuskan oleh S.F. Marbun tersebut sudah tercakup pula Asas-asas yang telah dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, akan tetapi ditambah lagi dengan enam belas asas, yang perlu dikritisi adalah berkaitan dengan asas Hak Uji Materiil, dimana Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan uji materiil, yang mempunyai wewenang untuk melakukan hak uji materiil adalah Mahkamah Agung RI hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang, atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi pasal 31 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985.

Untuk membedakan antara sifat hukum acara peradilan administrasi dan hukum acara perdata menurut Suparto Wijoyo dapat digunakan tolok ukur subyek yaitu pihak yang bersengketa dan tolok ukur obyek sengketa, sebagai berikut :<sup>9</sup>

No.	Uraian	Hukum Acara Peradilan Administrasi	Hukum Acara Perdata
1.	Tolak ukur Subyek : Pihak	Warga Masyarakat x badan atau pejabat administrasi (TUN) - sengketa eksteren	Warga Masyarakat x Warga Masyarakat Warga masyarakat x badan atau pejabat administrasi - TUN
2.	Tolak ukur pangkal sengketa : Obyek	KTUN	Bukan KTUN
3.	Dasar pengujian (toetsingsgronden)	Asas keabsahan dalam pemerintahan (rechtmatigheid van bestuur)	Perbuatan melanggar hukum (onrechtmatigedaad), ingkar (cidera) janji (wanprestatie)
4.	Hakim	Aktif	Pasif

Perbedaan antara peradilan tata usaha negara dengan peradilan perdata menurut Philipus M. Hadjon et al dapat diterangkan sebagai berikut :

- Hakim tata usaha negara tidak usah membatasi diri pada bagian yang dipertentangkan dari suatu keputusan, akan tetapi dapat menguji seluruh keputusan atas keabsahannya, juga lepas dari motivasi yang-

<sup>9</sup> Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, 1997, hal. 18.

- mengajukan gugatan ;
- Kemungkinan adanya “ *reformatio in peius* ” (merubah vonis yang merugikan penggugat , pbanding) ;  
Bisa juga suatu pembatalan yang bersifat hukum administrasi suatu keputusan pada akhirnya mengarah kesuatu hasil yang lebih negatif bagi seorang penggugat dibandingkan dengan apa yang dihasilkan keputusan yang asli ;
  - Hakim tata usaha negara hanya dapat membatalkan suatu keputusan. Dalam hal itu penguasa harus mengambil suatu keputusan baru dengan memperhatikan putusan hakim. Bisa juga bahwa keputusan baru itu mengenai isinya dengan yang dibatalkan namun hanya lebih baik dimotivasi dan atau lebih cermat dipersiapkan ;
  - Tindakan dari penguasa adalah sentral dan bukan (juga) tindakan dari penggugat (banding)
  - Hak gugat dari pihak ketiga dapat dimungkinkan dari sifat hukum positif yang melandasi penetapan penguasa ;
  - Pihak-pihak tidak dapat menentukan bersama apakah dapat dikatakan ada suatu keputusan. Hal itu ditentukan oleh hukum positif.<sup>10</sup>

Adapun ketentuan-ketentuan Hukum Acara Perdata yang berkaitan dengan Perlawanan pihak ketiga diatur sebagai berikut ;

Pasal 378 Rv ( Reglement of de Rechtsvordering ) menentukan :

Pihak - pihak ketiga berhak melakukan perlawanan terhadap suatu putusan yang merugikan hak-hak mereka, jika mereka secara pribadi atau wakil mereka yang sah menurut hukum, ataupun perihal yang mereka wakili tidak dipanggil di sidang pengadilan, atau karena penggabungan perkara atau campur tangan dalam perkara pernah menjadi pihak.

---

<sup>10</sup> Philipus M. Hadjon et al , *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, cetakan pertama, 1993 , hal. 308.

### **Pasal 379 Rv**

Perlawanan ini diperiksa hakim yang menjatuhkan putusan itu. Perlawanan diajukan dengan suatu pemanggilan untuk menghadap sidang terhadap semua pihak yang telah mendapat keputusan dan peraturan umum mengenai cara berperkara berlaku dalam perlawanan ini.

**Pasal 206 ayat (6) Rbg (Rechtsreglement Buitengewesten) menentukan :**

Perlawanan juga datang dari pihak ketiga berdasarkan hak milik yang diakui olehnya yang disita untuk pelaksanaan putusan, juga semua sengketa mengenai upaya-upaya paksa yang diperintahkan, diadili oleh pengadilan Negeri yang mempunyai wilayah hukum di mana dilakukan perbuatan-perbuatan untuk melaksanakan keputusan hakim.

**Pasal 195 ayat (6) HIR (Het Herziene Indonesisch Reglement) menentukan :**

Jika pelaksanaan keputusan itu dilawan, juga perlawanan itu dilakukan oleh orang lain yang mengakui barang yang disita itu sebagai miliknya, maka hal itu serta segala perselisihan tentang upaya paksa yang diperintahkan itu, diajukan kepada dan diputuskan oleh Pengadilan Negeri yang dalam daerah hukumnya harus dilaksanakan keputusan itu.

Dari ketentuan - ketentuan hukum acara perdata tersebut perlawanan pihak ketiga (derden-verset) hanyalah didasarkan atas alasan " Hak Milik " .

Menurut pendapat M. Yahya Harahap,<sup>11</sup>:

Seolah-olah pasal tersebut telah membatasi dalil apa yang diperbolehkan untuk mengajukan perlawanan terhadap eksekusi, yakni hanya dalil yang didasarkan pada hak milik. Seolah - olah pasal -

---

<sup>11</sup> M.Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,1993, Hal.290.

dimaksud tidak memperbolehkan dalil lain selain dari pada dalil hak milik.

Jika dikaitkan dengan ketentuan pasal 118 ayat ( 1 ) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 alasan yang dapat dipergunakan oleh pihak ketiga untuk mengajukan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah atas dasar adanya "kepentingan yang dirugikan" bagi pihak ketiga bilamana putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dilaksanakan.

Perlawanan pihak ketiga dalam Hukum Acara Perdata disebut juga dengan istilah *Derden-verzet*,

Bantahan pihak ketiga, bantahan seorang pihak ketiga terhadap suatu putusan pengadilan pada perkara pihak-pihak lain, dalam putusan mana haknya dilanggar. Upaya hukum yang menjadi hak pihak ketiga terhadap suatu putusan perkara antara pihak-pihak lain, dalam putusan mana pihak ketiga itu dirugikan dalam haknya. Jika upaya hukum yang diadakan itu berhasil, maka putusan itu hanya diperbaiki pada bagian yang melanggar hak pihak ketiga itu.<sup>12</sup>

Menurut Sudikno Merto Kusumo, untuk putusan-putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang pasti ini tersedia upaya hukum istimewa. Termasuk upaya hukum istimewa ialah *request civil* ( peninjauan kembali ) dan *derdenverzet* ( Perlawanan ) dari pihak ketiga.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> N. E. Algra et al, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia*, terjemahan Saleh Adiwinata et al, Binacipta 1983, Hal. 93.

<sup>13</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.* Hal. 186.

Selain *derdenverzet* dalam hukum acara perdata juga dikenal istilah *verzet* terhadap putusan *verstek* dan *verzet* terhadap *sita eksekusi* (pasal 207, 208 HIR, 225, 228 Rbg).

Konsep hukum acara perdata yang berkaitan dengan perlawanan yang dimasukkan kedalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah mengenai *derden verzet* yaitu sebagaimana tercantum dalam pasal 118, sedangkan mengenai *verzet* terhadap putusan *verstek* dan *verzet* terhadap *sita eksekutorial* tidak dimasukkan dalam hukum acara peradilan tata usaha negara, hal tersebut dapat dilihat dari rumusan pasal 118 ayat ( 1 ) yang hanya memberikan hak kepada pihak ketiga.

Dalam kepustakaan hukum administrasi perlawanan pihak ketiga terhadap pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disebut pula dengan istilah (*verzet tegen executie* ).<sup>14</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon *verzet tegen executie* dimasukkan kedalam kelompok Intervensi ( pasal 83 dan pasal 118 ), adalah ikut sertanya pihak lain kedalam sengketa. Ini dapat dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata, baik pada waktu pemeriksaan disidang pengadilan maupun dalam pelaksanaan putusan.<sup>15</sup> Perbedaannya Intervensi pasal 83 masih -

---

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, Op. Cit. Hal. 375.

<sup>15</sup> Ibid. Hal. 350.

dalam keadaan sengketa sedang berjalan dan menggunakan nomor perkara yang sama dengan perkara pokoknya sedangkan Intervensi pasal 118 masuknya pihak ketiga kedalam perkara yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap dan menggunakan nomor perkara yang baru berbeda dengan perkara pokoknya atau yang dilawan.

Dimasukkannya konsep perlawanan pihak ketiga atas pelaksanaan putusan pengadilan ( *derdenverzet* ) kedalam hukum acara peradilan tata usaha negara akan menimbulkan suatu permasalahan hukum, bilamana hal ini dikaitkan dengan penjelasan umum angka satu alinea ke lima dan ke enam yang menyebutkan ;

Dengan demikian, Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang ditugasi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa dalam bidang Tata Usaha Negara, kecuali sengketa tata usaha di lingkungan Angkatan Bersenjata dan dalam soal-soal militer yang menurut ketentuan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1953 dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1958 diperiksa, diputus, dan diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Militer ; sedangkan sengketa Tata Usaha Negara lainnya yang menurut Undang-undang ini tidak menjadi wewenang Peradilan Tata Usaha Negara, diselesaikan oleh Peradilan Umum.

Sesuai dengan maksudnya, maka sengketa itu haruslah merupakan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dianggap melanggar hak orang atau badan hukum perdata.

Dengan memperhatikan penjelasan umum angka satu alinea ke enam tersebut, maka akan berkaitan dengan :

1. kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara pasal 47 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 .
2. Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.
3. pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.
4. Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.
5. Pasal 53 ayat ( 1 ) dan ayat ( 2 ) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Dari bahan-bahan kepustakaan hukum administrasi yang diteliti, pembahasan mengenai perlawanan pihak ketiga terhadap pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tidak beranjak dari isi materi pasal 118 itu sendiri , belum ada pembahasan hal-hal yang belum jelas seperti , siapa yang menjadi para pihak dalam sengketa perlawanan, apa yang menjadi obyek sengketa, alasan dan dasar gugatan, bagaimana rumusan tuntutan (petitum) yang diminta oleh pihak pelawan dan ini baru berkaitan dengan substansi gugatan perlawanan, belum dilihat dari segi pengujian yang dilakukan oleh hakim maupun amar putusan.



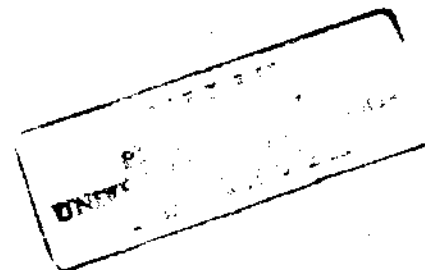
## **B. Rumusan Masalah.**

Berdasarkan uraian rumusan-rumusan yang terkandung didalam latar belakang masalah tersebut diatas , maka dapatlah dirumuskan isu-isu hukum sebagai berikut ;

1. Elemen-elemen atau unsur-unsur apakah yang terkandung di dalam pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 ?
2. Siapakah yang menjadi para pihak dan obyek sengketa dalam gugatan perlawanan ?
3. Apakah yang menjadi dasar-dasar gugatan dan bagaimanakah prosedur masuknya gugatan perlawanan ?
4. Bagaimanakah ruang lingkup pengujian oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa dan memutus gugatan perlawanan ?

## **C. Tujuan Penulisan.**

Dari hasil kajian dan analisis, maka tesis ini diharapkan mempunyai kegunaan secara teoritis dan praktis, secara teoritis bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum Administrasi, khususnya Hukum Acara Peradilan Administrasi sedangkan secara praktis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada para praktisi dan sebagai



sumbang saran sehubungan dengan akan dilakukannya revisi terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

#### D. Metode

Metode merupakan hal yang urgen dalam melakukan suatu penelitian secara ilmiah. Metode penelitian adalah cara atau jalan untuk bekerja.

Menurut Peter Mahmud Marzuki :<sup>16</sup>

Dilihat dari substansi penelitian, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian yang bersifat normatif dan doktrinal. Penelitian normatif berupa penelitian peraturan perundang-undangan, yurisprudensi (case law), kontrak dan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Penelitian terhadap nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat kadang-kadang disebut juga penelitian hukum empirik. Sedangkan penelitian hukum doktrinal adalah penelitian terhadap azas-azas hukum, literatur hukum, pandangan-pandangan para sarjana hukum yang mempunyai kualifikasi tinggi, dan kegiatan perbandingan hukum.

Tipe penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah tipe penelitian normatif, sedangkan pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan statute approach (pendekatan peraturan perundang-undangan) dan conceptual approach (pendekatan berdasarkan konsep hukum yang teknis). Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi yakni dilakukan pengumpulan bahan hukum -

---

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Majalah Yuridika, Volume 16, Nomor 2 Maret 2001, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Hal. 104

primer dan sekunder dengan menggunakan sistem kartu ( card system ) yang terbagi atas tiga macam kartu yaitu ; ( 1 ). Kartu ikhtisar yang memuat nama pengarang, judul buku, tahun penerbitan, nama penerbit dan halaman pokok permasalahan yang dikutip ; ( 2 ). Kartu kutipan yang memuat pokok-pokok masalah yang dikutip mencatat isi dan bentuk dari bahan hukum masalah yang dikutip tersebut ; ( 3 ). Kartu analisis yang memuat ulasan yang bersifat menjelaskan, menambah, memberi kesimpulan dan saran.

Dari proses pengumpulan bahan hukum tersebut di atas, baik yang berupa bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang diperoleh kemudian diolah untuk dianalisis dengan langkah berpikir secara runtun dan runtut untuk memperoleh pemahaman atas tema yang dijadikan titik pangkal penelitian dan penulisan tesis ini.

#### **E. Pertanggung Jawaban Sistematika**

Tesis ini disusun dengan pola sistematika pembahasan yang dapat dibagi dalam enam bab yang terdiri dari bab pendahuluan (bab satu), (bab isi) terdiri dari empat bab yaitu, bab dua, bab tiga, bab empat, bab lima dan terakhir adalah bab penutup (bab empat).

Bab satu sebagai bab pendahuluan menjelaskan mengenai latar belakang apa yang menjadi tema pokok masalah, dan landasan teoritis

pengkajian, hal-hal apa yang dipermasalahkan dan mengapa dipermasalahkan, serta sejauh mana terhadap tema yang dipermasalahkan telah dilakukan penelitian oleh peneliti atau penulis sebelumnya. Bab satu ini merupakan pedoman bagi penyusunan bab isi yang diambil dari isu-isu hukum yang telah dirumuskan.

Dalam bab dua ini akan dibahas elemen-elemen atau unsur-unsur pasal 118 yang pembahasannya meliputi, putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap, adanya kewajiban bagi tergugat, ada pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan pasal 83 dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut belum dilaksanakan.

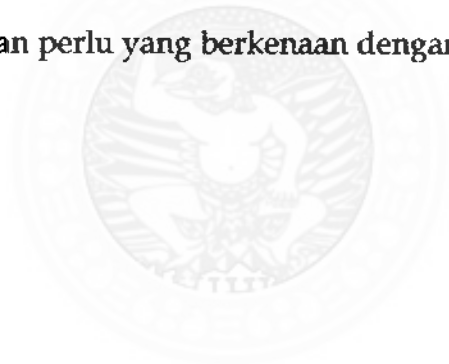
Pada bab tiga ini akan diuraikan para pihak dalam gugatan perlawanan yang terdiri dari pihak Pelawan, pihak Terlawan dan obyek gugatan dalam sengketa gugatan perlawanan.

Bab empat akan membahas mengenai dasar dasar gugatan dan prosedur gugatan perlawanan. Pembahasan ini meliputi syarat-syarat surat

gugatan, alasan-alasan gugatan dan prosedur masuknya gugatan perlawanan.

Bab lima dengan judul *Aspek Pengujian Oleh Hakim TUN*, dengan materi pembahasan terdiri ruang lingkup pengujian, Dasar-dasar pengujian dan Pengujian oleh Hakim TUN dalam Gugatan Perlawanan.

Bab enam adalah bab penutup yang berisi kesimpulan atas hasil penelaahan atas bab isi yaitu bab dua sampai dengan bab lima. Di samping kesimpulan pada bab penutup ini disertakan pula saran-saran yang dipandang relepan dan perlu yang berkenaan dengan hasil pengkajian dalam bab isi.





## BAB II

# ELEMEN-ELEMEN ATAU UNSUR-UNSUR PASAL 118

## **BAB II**

### **ELEMEN-ELEMEN ATAU UNSUR-UNSUR PASAL 118**

#### **UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986**

Sebelum menguraikan elemen-elemen atau unsur-unsur pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, terlebih dahulu dikutip lengkap ketentuan pasal tersebut sebagai berikut :

- (1) Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 116 ayat (1) berisi kewajiban bagi tergugat sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11), pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan pasal 83 dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dapat mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan tersebut kepada Pengadilan yang mengadili sengketa itu pada tingkat pertama.
- (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.

Atas dasar ketentuan ayat (1), dan (2) pasal 118 tersebut , maka dapat diuraikan elemen-elemen atau unsur-unsurnya sebagai berikut :

- Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap ;

- Adanya kewajiban bagi Tergugat atau Badan atau Pejabat TUN sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat (9), Ayat (10), dan ayat (11);
- Pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut pasal 83 dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan pelaksanaan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut belum dilaksanakan.

## **A. Putusan Pengadilan Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap**

### **1. Pengertian Putusan Pengadilan**

Merupakan ciri khas dari produk yang dihasilkan oleh lembaga peradilan dalam memutus perkara mulai dari peradilan tingkat pertama, Banding sampai dengan tingkat Mahkamah Agung, semuanya menggunakan istilah " Putusan " hal ini berbeda bila dibandingkan dengan istilah yang digunakan oleh lembaga -lembaga yang lain yang menggunakan istilah " Keputusan ". Istilah " Putusan " dikaitkan dengan istilah atau terminologi dalam bahasa Belanda "Uitspraak" untuk menamai putusan hakim, hal itu untuk membedakannya dengan istilah "Beslissing" istilah umum yang



meliputi baik "beschikking" maupun "keputusan", istilah "Besluit" pengertian umum untuk pernyataan kehendak dari instansi pemerintah dan pembuat perundang-undangan, istilah "Beschikking" pernyataan kehendak secara sepihak dari suatu alat pemerintah dalam suatu keadaan yang nyata, tidak mengatur secara umum.

Dalam hukum positif istilah "Putusan" mempunyai dasar yuridis sebagaimana disebutkan dalam pasal 10 ayat (3), Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menyebutkan ; Terhadap putusan-putusan yang diberikan tingkat terakhir oleh Pengadilan-pengadilan lain dari pada Mahkamah Agung, kasasi dapat diminta kepada Mahkamah Agung. Demikian pula di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, istilah " Putusan Pengadilan " dipergunakan mulai dari pasal 108 sampai dengan pasal 132.

Di dalam Undang-undang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman Nomor 14 Tahun 1970 maupun dalam Undang-undang pelaksanaannya, seperti Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama tidak diketemukan pengertian dari " Putusan Pengadilan " .

Menurut Hilman Hadikusuma, Putusan Pengadilan adalah pernyataan Hakim yang diucapkan dalam sidang pengadilan yang terbuka untuk umum <sup>17</sup>. Sedangkan Sudikno Mertokusumo menggunakan istilah " Putusan Hakim " yang dimaksud dengan Putusan Hakim adalah suatu pernyataan yang oleh Hakim , sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri suatu perkara atau sengketa antara para pihak <sup>18</sup>.

Pengertian Putusan Pengadilan yang diberikan oleh Hilman Hadikusuma tersebut sudah mencakup Putusan Sela dan Putusan akhir, sedangkan rumusan dari Sudikno Mertokusumo hanya tertuju kepada Putusan akhir saja.

Di dalam Undang-undang Nomor : 14 Tahun 1970, maupun didalam Undang-undang Nomor : 35 Tahun 1999, serta di dalam Undang-undang yang mengatur badan-badan peradilan status dari pada Hakim sampai dengan saat ini bukan sebagai pejabat negara, akan tetapi pejabat yang -

---

<sup>17</sup> Hilman Hadikusuma, *Bahasa Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1984, hal.175.

<sup>18</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.cit*, hal.167.

melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman. Status hakim baru disebut sebagai pejabat negara setelah adanya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ( vide pasal 11 ayat (1) huruf d ).

Bahwa Putusan Pengadilan tidak saja untuk mengakhiri suatu perkara atau sengketa, akan tetapi ada juga putusan yang bersifat tidak mengakhiri suatu perkara atau sengketa yaitu Putusan Sela atau Putusan Antara yang diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum.

Putusan Sela atau Putusan Antara bisa juga mengakhiri suatu perkara dalam hal yang berkaitan dengan Putusan Sela yang menyatakan Pengadilan tidak berwenang secara absolut atau relatif, dalam hal ini pokok perkara atau pokok sengketa tidak diperiksa lebih lanjut oleh Pengadilan.

## **2. Jenis-jenis Putusan Pengadilan Dan amar Putusan Pengadilan**

Secara garis besar Putusan Pengadilan ada 2 ( dua ) jenis yaitu :

- a. Putusan Sela atau Putusan Antara
- b. Putusan akhir

Putusan sela adalah putusan yang dijatuhkan oleh Hakim dan diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum sebelum Putusan Akhir

yang bertujuan untuk memperlancar proses penanganan perkara atau sengketa. Sedangkan Putusan akhir adalah putusan yang dijatuhkan oleh Hakim dan diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum yang bertujuan untuk mengakhiri suatu perkara atau sengketa.

Putusan Sela atau Putusan Antara di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat dilihat dalam kaitannya dengan pasal 77 yang mengatur tentang Eksepsi dan pasal 83 yang mengatur mengenai Intervensi. Putusan Sela tidak dibuat tersendiri akan tetapi merupakan satu kesatuan dengan Berita Acara Sidang ( pasal 83 ayat (2) ), Pasal 113 ayat (1) . Dalam hal ada pihak yang merasa tidak puas atau berkeberatan terhadap Putusan Sela , upaya banding dilakukan bersamaan dengan Putusan akhir ( pasal 83 ayat (3) ). Akan tetapi khusus terhadap Putusan Sela yang mengabulkan Eksepsi kewenangan absolut dan kewenangan relatip, maka pokok perkara atau pokok sengketa tidak diperiksa lebih lanjut dan pihak yang merasa tidak puas atau berkeberatan dapat seketika mengajukan upaya banding.

Putusan akhir di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat di lihat dalam pasal 97, pasal 108 sampai dengan pasal 112 , baik Putusan akhir maupun Putusan Sela haruslah memuat seperti yang dimaksud dalam pasal 109 ayat (1) yaitu :

- a. Kepala putusan yang berbunyi : “ DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA “
- b. Nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman, atau tempat kedudukan para pihak yang bersengketa ;
- c. Ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas ;
- d. Pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa ;
- e. Alasan hukum yang menjadi dasar putusan ;
- f. Amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara ;
- g. Hari, tanggal putusan, nama hakim yang memutus, nama panitera, serta keterangan tentang hadir atau tidak hadirnya para pihak.

Tidak terpenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat menyebabkan batalnya putusan Pengadilan .

Kedua jenis putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut, yaitu Putusan Sela dan Putusan Akhir juga diilhami oleh ketentuan-ketentuan di dalam Hukum Acara Perdata yaitu pasal 185 ayat (1) HIR, pasal 196 ayat (1) RBg. Menurut penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 angka 5. Hukum acara yang digunakan pada Peradilan Tata Usaha Negara

mempunyai persamaan dengan hukum acara yang digunakan pada Peradilan Umum untuk perkara perdata.

Dalam kepustakaan Hukum Acara Perdata Putusan Pengadilan ada yang bersifat *condemnatoir*, *constitutief*, dan *declaratoir*. Putusan *condemnatoir* adalah putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan dalam perkara untuk memenuhi suatu prestasi. Putusan *Constitutief* adalah putusan yang meniadakan atau menciptakan suatu keadaan hukum yang baru. Putusan *Declaratoir* adalah putusan yang menyatakan suatu yang sah menurut hukum. Ciri khas dari amar putusan *condemnatoir* adalah didahului dengan kata " Menghukum .....dst ", putusan *constitutief* didahului dengan kata " Menyatakan.....dst ", dan putusan *declaratoir* didahului kata " Menyatakan.....sah menurut hukum ".

Di dalam pasal 97 ayat 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan Putusan Pengadilan dapat berupa :

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

Dalam hal amar Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menolak gugatan Penggugat, hal ini berarti Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Tergugat (Badan atau Pejabat TUN) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan wewenang ataupun tidak bertindak "willekeur", contoh Putusan Mahkamah Agung tanggal 21 Maret 1995 Nomor : 09 K/TUN/1994 dalam sengketa antara Subarno Sukarman melawan Ketua Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) dan PT. Asuransi Kredit Indonesia (PT. ASKRINDO)<sup>19</sup>. Menolak gugatan Penggugat berarti pula Pengadilan Tata Usaha Negara memperkuat Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN.

Amar Putusan yang mengabulkan gugatan Penggugat, ada dua kemungkinan yang terjadi, yaitu mengabulkan sebagian atau mengabulkan seluruh gugatan. Mengabulkan gugatan berarti Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Tergugat dalam hal ini Badan atau Pejabat TUN mengandung cacat yuridis wewenang, prosedur, dan substansi atau melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Contoh-

---

<sup>19</sup> Proyek Pembinaan Tehnis Yustisial Mahkamah Agung RI, *Yurisprudensi Mahkamah Agung RI Dengan Anotasi*, Jakarta, 199, Hal.65.

Putusan Mahkamah Agung tanggal 11 April 1994 Nomor : 18 K/TUN/1992 antara R.S.R. PATTY melawan Kepala Dinas Perumahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, pertimbangan hukumnya adalah, menurut Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1963 jo Peraturan Pemerintah Nomor : 55 Tahun 1981 pasal 14 dan Keputusan Menteri Sosial Nomor : 18 /HUK/Kep/V/1982 tanggal 1 Mei 1982 lingkup tugas Kantor Urusan Perumahan (KUP) hanya berwenang atas rumah-rumah yang statusnya berada dalam perusahaan dan pengawasan Kepala Daerah,<sup>20</sup> disini berarti ada cacat yuridis wewenang. Contoh putusan yang mengabulkan gugatan Penggugat sebagian adalah Putusan Mahkamah Agung tanggal 30 juli1994 Nomor : 37K/TUN/1993 dalam sengketa antara PT. Santas Mas Delta Raya Construction melawan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat ( P4P ) yang amarnya berbunyi :

Dalam Eksepsi :

- Menolak Eksepsi dari Tergugat ;

Dalam Pokok Perkara ;

- Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk sebagian
- .....dst.

---

<sup>20</sup> Ibid. Hal 11



- Menyatakan tidak dapat diterima gugatan Penggugat untuk selebihnya
- .....dst <sup>21</sup>.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang amarnya berbunyi gugatan Penggugat tidak diterima dapat terjadi karena berbagai kemungkinan yaitu :

- a. Penggugat yang dalam jangka waktu 30 ( tiga puluh hari ) tidak memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan sesuai dengan saran atau petunjuk yang diberikan hakim ( pasal 63 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 , contoh Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 15 Oktober 2002 Nomor : 95/G.TUN/ 2002/ PTUN. SBY. Dalam sengketa antara Soejipto W. S melawan Kepala Kantor Lelang Malang.
- b. Terpenuhinya alasan-alasan seperti yang dimaksud dalam pasal 2 dan 63 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf e Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Di dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1991 tanggal 9 Juli 1991 angka III.4. menyebutkan ; Majelis Hakim yang menangani suatu perkara berwenang sepenuhnya untuk memberikan putusannya terhadap perkara tersebut, -

---

<sup>21</sup> Ibid. 31

termasuk pemberian putusan menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima ( niet onvankelijk verklaard ) untuk seluruhnya atau sebagian gugatan, meskipun perkara itu telah lolos dari dimissal proses. Contohnya adalah putusan Mahkamah Agung tanggal 26 Januari 1998 Nomor : 47 K/TUN/1997 dalam sengketa antara Budi Laksmono melawan Kepala Kantor Lelang Kelas I Surabaya, amar putusannya adalah ; <sup>22</sup>

#### MENGADILI

Mengabulkan permohonan Kasasi dari Pemohon Kasasi Kepala Kantor Lelang Kelas I Surabaya tersebut ;

Membatalakan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 31 Oktober 1996 Nomor : 90/B/1994/PT.TUN.SBY. jo putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 12 September 1994 Nomor : 47/G.TUN/1994/PTUN.SBY.

#### DAN MENGADILI SENDIRI

Menyatakan Gugatan Penggugat tidak dapat diterima.

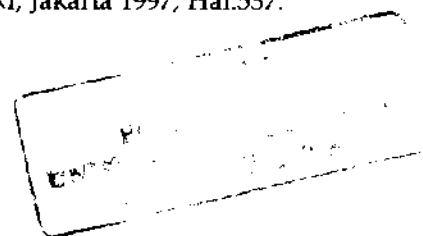
Pertimbangan hukum dari putusan Mahkamah Agung Tersebut adalah :

Bahwa Risalah Lelang bukan merupakan Keputusan Badan /Pejabat Tata Usaha Negara ,tetapi merupakan Berita Acara hasil penjualan barang sebab tidak ada unsur "belissing" maupun pernyataan kehendak dari pejabat Lelang.

Bahwa selain dari pada itu pelelangan yang dilakukan oleh Kantor Lelang adalah atas permintaan Pengadilan Negeri sehingga apa yang dilakukan oleh Kantor Lelang adalah merupakan putusan yang dipersamakan dengan putusan Pengadilan dan oleh karenanya termasuk dalam pengertian pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

---

<sup>22</sup> Mahkamah Agung - RI, *Yurisprudensi Mahkamah Agung RI*, Jakarta 1997, Hal.537.



- c. Dengan dikabulkannya Eksepsi dari Tergugat sesuai ketentuan pasal 77 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyatakan gugatan Pengugat Gugur, hal ini dijatuhkan oleh Hakim bilamana Penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari pertama dan pada hari yang ditentukan dalam panggilan yang kedua tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, meskipun setiap kali dipanggil dengan patut ( pasal 71 ayat (1) ) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

### **3. Kriteria putusan Pengadilan Yang Memperoleh Kekuatan Hukum tetap**

Pasal 115 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan ; Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Undang-undang tidak memberikan definisi atau pengertian tentang Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Suatu keputusan mempunyai kekuatan hukum pasti jika terhadap keputusan itu tidak ada upaya hukum perlawanan.<sup>23</sup> Menurut Wicipto Setiadi putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah :

---

<sup>23</sup> N.L. Algra et.al.terjemahan Saleh Adi winata et al. Op.cit. Hal. 170.

- a. putusan pengadilan tingkat pertama yang sudah tidak dapat dilawan atau tidak dapat dimintakan pemeriksaan banding lagi ;
- b. putusan pengadilan tinggi yang tidak dapat dimintakan pemeriksaan kasasi lagi ;
- c. putusan Mahkamah Agung dalam tingkat Kasasi.<sup>24</sup>

Kriteria putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap dikaitkan dengan tidak tersedianya upaya hukum perlawanan atau yang sudah tidak dapat dilawan adalah kurang tepat bila dikaitkan dengan ketentuan pasal 118, sebab perlawanan itu sendiri diajukan setelah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara memperoleh kekuatan hukum tetap.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat terjadi pada semua tingkat pengadilan dengan syarat tidak tersedia upaya hukum biasa yaitu banding dan kasasi, kecuali upaya hukum luar biasa atau istimewa yaitu Peninjauan Kembali dan Perlawanan pihak ketiga.

Pendapat lain yang berkenaan dengan pengertian putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo ; Suatu putusan memperoleh -

---

<sup>24</sup> Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*, PT Raja Grafindo Persada, ed.1, cet .3, Jakarta, 2001. Hal.144.

kekuatan hukum pasti atau tetap ( *kracht van gewijsde* ) apabila tidak ada lagi upaya hukum biasa tersedia<sup>25</sup> . Sedangkan Rozali Abdullah memberikan pengertian sebagai berikut ; Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dapat dilaksanakan adalah putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, yaitu suatu putusan yang tak dapat diubah lagi melalui suatu upaya hukum .<sup>26</sup>

Untuk dapat dikatakan suatu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara memperoleh kekuatan hukum tetap, seyogyanya dikaitkan pula dengan tenggang waktu upaya hukum biasa yang tersedia.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara baru memperoleh kekuatan hukum tetap bilamana dalam tenggang waktu empat belas hari setelah putusan Pengadilan itu diberitahukan kepadanya secara sah tidak mengajukan upaya hukum banding. ( pasal 123 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 ).

Sedangkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara baru memperoleh kekuatan hukum tetap bilamana dalam tenggang waktu empat belas hari setelah diberitahukannya secara sah Pemohon tidak menggunakan

---

<sup>25</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.cit*, Hal.173.

<sup>26</sup> Rozali Absullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Ed.1, cet.3, Hal.81.

upaya hukum kasasi ( pasal 46 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 ). Untuk putusan Kasasi Mahkamah Agung dalam sengketa Tata Usaha Negara setelah diberitahukannya kepada kedua belah pihak oleh Pengadilan Tingkat Pertama yang memutus perkara tersebut.

Berkaitan dengan Permohonan Kasasi, Mahkamah Agung RI telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor : 1 Tahun 2001, yang di dalam pasal 2 ayat ( 1 ) menentukan ; Panitera Pengadilan Tingkat Pertama yang memutus perkara yang dimohonkan kasasi, tidak meneruskan kepada Mahkamah Agung permohonan kasasi yang tidak memenuhi persyaratan formal. Persyaratan formal tersebut adalah persyaratan yang wajib dipenuhi oleh pemohon kasasi sebagaimana diatur dalam pasal 46 dan pasal 47 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985. Dalam hal demikian bisa saja terjadi permohonan kasasi diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan, akan tetapi Memori Kasasi terlambat diajukan, praktis berkas permohonan kasasi tersebut tidak akan dikirim ke Mahkamah Agung dan akibat hukumnya adalah Putusan Pengadilan Tingkat Banding memperoleh kekuatan hukum tetap. Contoh kasus Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 22 Agustus 2002 Nomor 62 / G.TUN / 2002 /PTUN.SBY jo Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya

tanggal 11 Nopember 2002 Nomor : 111/B/TUN/2002/PT.TUN.SBY dalam sengketa antara Ny. Ayudha Lolita Anggawijaya melawan Kepala Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya dan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya, yang mana dalam kasus tersebut kuasa dari Pemohon Kasasi Kepala Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya dan Dinas Bangunan Kota Surabaya terlambat mengajukan Memori Kasasi, sehingga berkas permohonan kasasi tersebut tidak dikirim dan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 11 Nopember 2002 Nomor : 111/B/TUN/2002/PT.TUN.SBY. dinyatakan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara atas perintah Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara yang mengadili dalam tingkat pertama mempunyai kewajiban untuk mengirim salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap kepada para pihak dengan surat tercatat selambat-lambatnya dalam waktu empat belas hari.

**B. Adanya Kewajiban Bagi Tergugat Untuk Melaksanakan Salah Satu Kewajiban Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 97 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11)**

Tergugat dimaksudkan disini adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang karena adanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh

kekuatan hukum tetap dibebani suatu kewajiban. Kewajiban yang dimaksud adalah sesuai dengan ketentuan pasal 97 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Untuk lebih jelasnya ketentuan-ketentuan tersebut adalah sebagai berikut ;

Pasal 97 ayat (9) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa :

- a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan ; atau
- b. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru ; atau
- c. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3.

(10) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.

(11) Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10) dapat disertai pemberian rehabilitasi.



Dengan memperhatikan ketentuan pasal 97 ayat (9), (10), dan ayat (11) tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dapat diajukan permohonan gugatan Perlawanan adalah yang bersifat condemnatoir sedangkan yang bersifat declaratoir tidak dapat diajukan gugatan perlawanan, seperti amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyatakan batal atau tidak sah terhadap Keputusan Tata Usaha Negara karena tidak mengandung beban kewajiban.

Contoh amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersifat condemnatoir adalah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 15 Juni 1994 Nomor : 104/PUT.TUN/1993/PTUN.SBY sebagai berikut :



### MENGADILI

#### I. DALAM EKSEPSI

- Menolak eksepsi Tergugat

#### II. DALAM POKOK PERKARA

1. Mengabulkan gugatan Penggugat sebagian
2. Menyatakan batal Sertifikat Hak Milik No. 14/Kel. Buntaran atas nama : Choirul Azhar beserta Sertifikat pecahannya yakni Sertifikat Hak Milik No. 65 sampai dengan Sertifikat Hak Milik No.79/Kel. Buntaran gambar situasi No.386/U/1992 s/d No.400/U/1992 dan Sertifikat HM No.15/Kel. Buntaran atas nama Choirul Azhar beserta Sertifikat pecahannya HM No.115 sampai dengan Sertifikat HM No.130/Kel. Buntaran gambar situasi No.2976/1993 sampai dengan No.2991/1993.

3. Memerintahkan tergugat untuk menerbitkan kembali Sertifikat Hak Milik No.11/Kel. Buntaran.
4. Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara ini sebesar Rp. 37.600,- (tigapuluh tujuh ribu enam ratus rupiah).

**C. Pihak Ketiga Yang Tidak Pernah Ikut Serta Atau Diikutsertakan Selama Pemeriksaan Sengketa Yang Bersangkutan Menurut Ketentuan Pasal 83 Dan Ia Khawatir Kepentingannya Akan Dirugikan Dengan Dilaksanakannya Putusan Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap.**

Dalam pasal 118 maupun dalam penjelasannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak ada penjelasan lebih lanjut siapa yang dimaksud dengan pihak ketiga. Oleh karena ketentuan pasal 118 ini dikaitkan dengan ketentuan pasal 83, maka apa yang dimaksud dengan pihak ketiga didalam penjelasan pasal 83 patut dijadikan pedoman. Menurut penjelasan pasal 83 ayat (1) dan (2) Pasal ini mengatur kemungkinan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang berada diluar pihak yang sedang berperkara untuk ikut serta atau diikutsertakan dalam proses pemeriksaan perkara yang sedang berjalan. Dengan memperhatikan penjelasan pasal 83 tersebut, maka pihak ketiga yang dimaksud dalam pasal 118 adalah seseorang atau badan hukum perdata, hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 53 ayat (1) yang menjadi

Penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah seseorang atau badan hukum perdata .

Untuk memperjelas yang dimaksud dengan pihak ketiga yang tidak pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan pasal 83, maka perlu dikutip ketentuan pasal 83 dan penjelasannya.

#### Pasal 83

- (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.

#### Penjelasan Pasal 83

##### Ayat (1) dan (2)

Pasal ini mengatur kemungkinan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang berada di luar pihak yang sedang berperkara untuk ikut serta atau diikutsertakan dalam proses pemeriksaan perkara yang sedang berjalan.

Maksudnya pihak ketiga tersebut dalam hal berikut :

1. Pihak ketiga itu dengan kemauan sendiri ingin mempertahankan atau membela hak dan kepentingannya agar ia jangan sampai dirugikan dalam putusan Pengadilan dalam sengketa yang sedang berjalan.

Untuk itu ia harus mengajukan permohonan dengan mengemukakan alasan serta hal yang dituntutnya. Putusan sela Pengadilan atas permohonan tersebut dimaksudkan dalam berita acara sidang.

Apabila permohonan itu dikabulkan, ia di pihak ketiga akan berkedudukan sebagai pihak yang mandiri dalam proses perkara itu dan disebut penggugat intervensi. Apabila permohonan itu tidak dikabulkan, maka terhadap putusan Pengadilan itu tidak dapat dimohonkan banding. Sudah tentu pihak ketiga tersebut masih dapat mengajukan gugatan baru di luar proses yang sedang berjalan asalkan ia dapat menunjukkan bahwa ia berkepentingan untuk mengajukan gugatan itu dengan gugatannya memenuhi syarat.

Contoh : A menggugat agar keputusan Direktur Jenderal Agraria yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. Pencabutan tersebut dilakukan karena cara perolehan di sertifikat si A itu tidak melalui prosedur peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

B yang mengetahui gugatan si A tersebut merasa berkepentingan untuk mempertahankan atau membela haknya karena ia merasa yang paling berhak atas tanah tersebut sebagai ahli waris tunggal dari pewaris yang semula memiliki tanah itu.

2. Ada kalanya masuknya pihak ketiga dalam proses perkara yang sedang berjalan itu karena permintaan salah satu pihak (penggugat atau tergugat).

Di sini pihak yang memohon agar pihak ketiga itu diikutsertakan dalam proses perkara bermaksud agar pihak ketiga selama proses tersebut bergabung dengan dirinya untuk memperkuat posisi hukum dalam sengketanya.

Contoh: a) A menggugat agar keputusan Direktur Jenderal Agraria yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. A memperoleh sertifikat

tersebut dengan jalan membeli tanah dari C. oleh karena itu mengajukan permohonan agar C ditarik dalam proses bergabung dengannya untuk memperkuat posisi gugatannya. Kedudukan C dalam proses itu adalah penggugat II intervensi.

- b) A menggugat agar keputusan Direktur Jenderal Agraria yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. Apabila tergugat ingin membuktikan atas pencabutan sertifikat atas nama A bahwa pencabutan tersebut berdasar laporan C yang menyatakan bahwa ialah yang berhak atas tanah tersebut, maka tergugat dapat mengajukan permohonan agar C ditarik dalam proses bergabung dengannya sebagai tergugat II intervensi.
3. Masuknya pihak ketiga ke dalam proses perkara yang sedang berjalan dapat terjadi atas prakarsa hakim yang memeriksa perkara itu.

Contoh : A menggugat kota madya agar izin mendirikan bangunan atas nama B dibatalkan. Putusan pengadilan atas gugatan tersebut akan menyangkut kepentingan B walaupun ia berada di luar proses. Apabila B tidak diikutsertakan dalam proses tersebut untuk mempertahankan haknya hal tersebut akan merugikan kepentingannya. Sekalipun B tidak memasuki proses atas prakarsanya sendiri, dalam hal yang demikian maka hakim yang memeriksa perkara itu atas prakarsanya dapat menetapkan agar B ditarik sebagai pihak dalam proses tersebut. B yang tidak ingin izin mendirikan bangunannya dibatalkan tentu akan bergabung dengan tergugat sebagai tergugat II intervensi.

Hal-hal yang perlu digaris bawahi sehubungan dengan ketentuan pasal 83 tersebut adalah ;

1. Masuknya pihak ketiga dalam sengketa yang sedang berjalan bisa atas inisiatip sendiri, hal ini berarti pihak ketiga tersebut ikut serta, sedangkan bilamana masuknya pihak ketiga dalam sengketa yang sedang berjalan atas prakarsa Hakim atau ditarik oleh Penggugat atau tergugat, hal ini berarti pihak ketiga diikutsertakan dalam sengketa yang sedang berjalan ;
2. Konsep hukum yang digunakan dalam pasal 83 untuk masuknya pihak ketiga baik atas inisiatip sendiri pihak ketiga maupun atas prakarsa Hakim atau ditarik oleh pihak Penggugat atau Tergugat adalah menggunakan kata "DAPAT" dalam konsep Hukum Administrasi kata " DAPAT " menunjukkan adanya kebebasan untuk digunakan hak tersebut;
3. masuknya pihak ketiga, baik atas inisiatip sendiri maupun ditarik oleh pihak Penggugat atau tergugat, sikap Hakim dalam Putusan Selanya bisa mengabulkan dan bisa menolak, dengan demikian sejalan dengan konsep hukum yang dipergunakan dalam pasal 83 yaitu "DAPAT" ;
4. waktu masuknya pihak ketiga kedalam sengketa yang sedang berjalan adalah selama pemeriksaan berlangsung .

Penggunaan istilah Tergugat II intervensi sebagaimana disebutkan dalam penjelasan pasal 83 angka 2, contoh huruf b dan angka 3 tidak sejalan dengan ketentuan pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, oleh karena Tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah selalu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, lebih tepat bila menggunakan istilah intervenient.

Berkaitan dengan kapan waktu masuknya pihak ketiga dalam sengketa pihak lain yang diperiksa oleh Pengadilan Mahkamah Agung RI telah mengeluarkan petunjuk pelaksanaan tanggal 24 Maret 1992 Nomor : 052/Td./TUN/III/1992. angka IV. c . Pihak ketiga bisa masuk dalam suatu perkara sesuai pasal 83 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 dengan ketentuan /pembatasan di mana pemeriksaan sampai pada acara duplik tanpa dilakukan acara pemeriksaan persiapan lagi. Sedangkan di dalam petunjuk pelaksanaan Mahkamah Agung RI tanggal 14 Oktober 1993 Nomor : 222/Td.TUN/X/1993 angka III. Gugatan Intervensi dapat diajukan paling lambat sebelum pemeriksaan saksi-saksi, hal mana untuk menghindari pemeriksaan persiapan yang harus diulangi lagi. Dengan demikian terjadi kontradiksi mengenai tenggang waktu masuknya pihak ketiga antara yang

ditentukan dalam Undang-undang dengan petunjuk pelaksanaan Mahkamah Agung maupun antara petunjuk pelaksanaan Mahkamah Agung itu sendiri.

Dalam hal Hakim menggunakan inisiatifnya sendiri untuk menarik pihak ketiga untuk masuk bergabung dalam sengketa yang sedang berjalan, menurut Petunjuk Pelaksanaan Mahkamah Agung RI tanggal 14 Oktober 1993 Nomor : 224/Td/TUN/X/1993 angka VII. 4.a ; menentukan sebelum Hakim mengeluarkan penetapan dalam putusan selanya yang bermaksud menarik pihak ketiga perlu yang bersangkutan dipanggil lebih dahulu dan diberi penjelasan apakah ia bersedia masuk dalam perkara yang sedang diperiksa.

Pihak ketiga yang mengajukan gugatan perlawanan diharuskan pula mempunyai kepentingan yang dirugikan bilamana putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap itu dilaksanakan. Undang-undang itu sendiri tidak memberikan batasan mengenai arti dari kepentingan . Dalam hukum pengertian tersebut termasuk dalam apa yang dinamakan "pengertian yang kabur " atau "konsep yang kabur " yang substansinya tidak dapat ditetapkan secara pasti. Menurut Indroharto pengertian "kepentingan" itu sendiri sebenarnya samar-samar dan sulit dipegang.



Pengertian kepentingan itu dalam kaitannya dengan hukum acara TUN 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 .<sup>27</sup>

Kepentingan harus bersifat langsung terkena, artinya tidak terselubung di balik kepentingan orang lain ( *Rechstreeks belang* ) .<sup>28</sup> Sedangkan pendapat Paulus Effendi Lotulung mengenai kriteria kepentingan dalam hukum acara TUN mengadopsi kriteria kepentingan dalam peradilan perdata dan mengatakan sebagai berikut : <sup>29</sup>

Yurisprudensi diperadilan perdata, menentukan bahwa kepentingan individual yang harus dilindungi oleh hukum tersebut timbul manakala terpenuhi unsur-unsur :

- a. Penggugat yang bersangkutan mempunyai kepentingan sendiri untuk mengajukan gugatan tersebut ( kecuali dalam hal adanya Surat Kuasa ) dan bukannya bertindak untuk kepentingan orang lain.
- b. Kepentingan penggugat ini harus bersifat pribadi yaitu ada kaitan dengan diri si penggugat , didasarkan pada hukum subyektif yang ada padanya.
- c. Kepentingan tersebut bersifat langsung, dalam arti bahwa dirinya penggugat terkena secara langsung, dan bukannya berasal atau derivatif dari orang lain.

---

<sup>27</sup> Indroharto, *Op.cit.* Hal.37

<sup>28</sup> SF Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1988, ed.pertama, Cet.pertama. Hal. 66.

<sup>29</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Kriteria Kpentingan Dalam Pengujian gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta ,1999, Hal.1 s/d.3.

- d. Kepentingan tersebut secara obyektif dapat ditentukan atau tertentu sifatnya, baik materiil atau immaterial, yang dalam prakteknya bagi kasus per kasus bisa sangat subyektif sifatnya. Dalam perkembangannya, terutama yang menyangkut kepentingan yang lebih luas, misalnya dalam lingkungan hidup, dikenal juga pengertian "kepentingan kelompok atau masyarakat". Misalnya pasal 37 Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup.

Apabila ditinjau dari segi sistem hukum publik terutama dalam kaitannya dengan hukum acara di PTUN, maka sebagaimana yang ditulis dalam buku Bp. Indroharto, S.H. ( halaman 37, dst. ) pengertian kepentingan itu mengandung dua arti, yaitu :

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

Dalam keadaan konkretonya, tentang hal yang ke-1 tersebut masih dapat dibedakan lagi antara :

- a. kepentingan dalam kaitannya dengan yang berhak menggugat, yaitu adanya keempat unsur seperti yang disebutkan dalam hukum privat tersebut diatas ( kepentingan penggugat sendiri, bersifat pribadi, langsung, dan obyektif dapat ditentukan ).
- b. Kepentingan dalam kaitannya dengan keputusan TUN (beschikking) yang digugat. Inilah yang dimaksudkan dalam pasal 53 ayat 1, yaitu keputusan TUN yang menimbulkan akibat hukum yang merugikan diri penggugat itu secara langsung.

Sedangkan tentang hal yang ke-2 tersebut diatas yaitu kepentingan berproses adalah dalam arti tujuan yang ingin dicapai dengan mengajukan gugatan yang bersangkutan, terlepas dari kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum.

Dalam hal gugatan perlawanan, kepentingan yang langsung terkena adalah dikaitkan dengan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang didalamnya berisi kewajiban bagi Badan atau

Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud didalam pasal 97 ayat (9) huruf a, b, dan c , ayat (10), dan ayat (11) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

#### **D. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap Belum Dilaksanakan**

Di dalam ketentuan pasal 118 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 secara tegas dikatakan gugatan perlawanan hanya dapat diajukan pada saat sebelum putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilaksanakan, jadi setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilaksanakan tidak memungkinkan untuk adanya gugatan perlawanan. Kongkritnya adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara belum melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Dalam kaitannya dengan ketentuan pasal 97 ayat (9) huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang berisi kewajiban bagi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan, waktu untuk mengajukan gugatan perlawanan harus pula

dikaitkan dengan ketentuan pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan ; 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 itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Dalam hal demikian maka gugatan perlawanan harus diajukan dalam tenggang waktu empat bulan setelah dikirimnya salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, oleh karena setelah empat bulan berlalu Keputusan Tata Usaha Negara tersebut sudah tereksekusi sendiri dan tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.



## BAB III

# PARA PIHAK DAN OBYEK SENGKETA DALAM GUGATAN PERLAWANAN

### **BAB III**

## **PARA PIHAK DAN OBYEK SENGKETA DALAM GUGATAN**

### **PERLAWANAN**

#### **A. Pihak Pelawan**

Bilamana ditelaah ketentuan pasal 118 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, yang menjadi pihak pelawan dalam sengketa gugatan perlawanan adalah pihak ketiga yang belum pernah ikut serta dan diikuti sertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan pasal 83. Pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 itu sendiri tidak menjelaskan siapa yang dimaksud dengan pihak ketiga, akan tetapi bila dikaitkan dengan penjelasan pasal 83 jo pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 pihak ketiga yang dimaksud dalam pasal 118 sebagai pihak pelawan adalah orang atau badan hukum perdata .

Di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak ada pembahasan lebih jauh mengenai pengertian orang atau badan hukum perdata, untuk mengetahui hal tersebut tidak bisa tidak kita harus menengok kedalam konsep hukum perdata mengenai apa yang dimaksud dengan orang dan badan hukum perdata.

Istilah orang dalam hukum disebut pula dengan *persoon* berarti pembawa hak atau subyek di dalam hukum. Berlakunya seseorang sebagai pembawa hak atau sebagai subyek di dalam hukum adalah dimulai dari saat seseorang dilahirkan dan berakhir ketika seseorang telah meninggal dunia. Di dalam hukum tidak semua orang dianggap cakap untuk bertindak, meskipun menurut hukum tiap orang tiada terkecuali dapat memiliki hak-hak, jadi dalam pelaksanaan hak-hak ada pembatasannya. Adapun orang-orang yang dianggap tidak cakap untuk melakukan tindakan hukum sendiri adalah orang-orang yang belum dewasa atau orang yang masih di bawah umur, orang-orang yang telah ditaruh di bawah pengawasan (*curatele*), untuk bertindak di dalam hukum orang-orang tersebut harus diwakili oleh orang tuanya, walinya atau kuratornya. Dalam sistem hukum kita di Indonesia konsep hukum yang berkaitan dengan batas umur seseorang dianggap dewasa tidak ada keseragaman, sebagai contoh dalam hukum perdata seseorang dianggap dewasa apabila telah mencapai umur 21 tahun atau telah kawin, dalam hukum pidana 16 tahun, dalam Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 seseorang dianggap dewasa apabila pria sudah mencapai umur 19 tahun sedangkan perempuan sudah mencapai umur 16 tahun, di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 Tentang

Kesejahteraan anak batas umur dianggap dewasa adalah umur 21 tahun dan belum pernah kawin.

Menurut Indroharto yang dimaksud dengan badan hukum perdata menurut UU ini adalah badan atau perkumpulan atau organisasi atau korporasi dan sebagainya yang didirikan menurut ketentuan hukum perdata yang merupakan badan hukum (*rechtspersoon*) murni dan tidak memiliki *dual function* tersebut<sup>30</sup>.

Orang atau badan hukum perdata yang mempunyai hak gugat sebagaimana dimaksud dalam pasal 53 ayat (1) dan pasal 118 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah mempunyai perbedaan, perbedaan tersebut adalah, hak gugat bagi orang atau badan hukum perdata yang dimaksud dalam pasal 53 ayat (1) timbul bilamana ia merasa kepentingannya dirugikan atas keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara atau dalam hal Badan atau Pejabat Tata usaha Negara tidak mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan yang dimohonkan oleh Orang atau Badan Hukum Perdata sebagaimana dimaksud pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Sedangkan Orang atau Badan Hukum perdata sebagai pihak Pelawan dalam gugatan perlawanan, adalah timbul bilamana ia -

---

<sup>30</sup>Indroharto, Op.cit. Hal. 45



merasa khawatir kepentingannya dirugikan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Tidak semua pihak ketiga yang dalam hal ini Orang atau Badan Hukum Perdata mempunyai hak untuk mengajukan gugatan perlawanan, syaratnya haruslah adanya kepentingan yang dirugikan bilamana putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut dilaksanakan.

#### **B. Pihak Terlawan**

Siapa yang menjadi pihak Terlawan dalam sengketa gugatan Perlawanan tidak disebutkan secara jelas di dalam pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Apakah pihak terlawan dapat diidentikkan dengan Tergugat sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu Tergugat adalah Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Kalau jawabannya dapat diidentikkan, apakah Terlawan mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya.

Bilamana pihak Terlawan adalah para pihak dalam sengketa yang semula, tentu hal ini orang atau badan hukum perdata akan menjadi Terlawan, padahal diketahui bahwa dalam sengketa Tata Usaha Negara yang menjadi Tergugat adalah selalu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya. Orang atau badan hukum perdata sesuai ketentuan pasal 53 ayat (1) hanya bisa bertindak sebagai Penggugat saja.

Dalam praktik Pengadilan Tata Usaha Negara dapat diketahui yang menjadi pihak Terlawan dalam sengketa gugatan perlawanan adalah para pihak dalam sengketa yang semula, sebagai contoh adalah sengketa gugatan perlawanan Nomor : 104 PLW /G.TUN/1993/PTUN.SBY pelawannya adalah Li Martha Yuanita dkk dengan Yohannes Sukantio dkk sebagai Pelawan Intervensi melawan Yahya Sumarno alias H. Farid Affandi sebagai Terlawan I dan Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Surabaya sebagai Terlawan II, bahwa H. Farid Affandi adalah sebagai penggugat dalam sengketa Nomor : 104/PUT.TUN/1993/PTUN.SBY dan Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Surabaya adalah sebagai pihak Tergugat. Demikian pula dalam sengketa gugatan perlawanan Nomor : 13/G.Plw.TUN/2003 /PTUN.Sby. Sebagai pihak Terlawan adalah para pihak dalam sengketa

Nomor : 62/G.TUN/2002/PTUN.Sby. yaitu PT.Aneka Bangunan Mulia Jaya sebagai Terlawan I, Kepala Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya sebagai Terlawan II dan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya sebagai Terlawan III, pihak Terlawan I dan II tersebut adalah sebagai Tergugat I dan II dalam sengketa Nomor : 62/G.TUN/2002/PTUN.Sby dan Penggugatnya adalah PT. Aneka Bangunan Mulia Jaya.

Bilamana dikaitkan dengan tujuan dari gugatan perlawanan yang ditujukan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang berisi kewajiban bagi tergugat sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11), maka sesungguhnya yang menjadi pihak terlawan adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan putusan.

### **C. Obyek Gugatan Perlawanan**

Salah satu unsur untuk adanya suatu sengketa atau perkara adalah mengenai obyek sengketa, bahkan untuk membedakan kompetensi absolut dari badan-badan peradilan adalah dikaitkan dengan obyek sengketa. Dari ketentuan pasal 47 jo pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menjadi obyek dalam sengketa tata usaha negara adalah "Keputusan Tata Usaha Negara", apa yang dimaksud dengan Keputusan

Tata Usaha Negara dapat dilihat di dalam ketentuan pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Tidak semua Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah menjadi kompetensi absolut dari Pengadilan Tata Usaha Negara, terdapat adanya pembatasan pembatasan seperti yang dimaksud didalam pasal 2 dan pasal 49 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Di samping adanya pembatasan terdapat pula adanya perluasan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Dalam sengketa gugatan Perlawanan sesungguhnya yang menjadi obyeknya adalah pelaksanaan dari putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, hal ini dapat dilihat dari rumusan pasal 118 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 :

Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 116 ayat (1) berisi kewajiban bagi tergugat sebagaimana dikamsud dalam pasal 97 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikuti sertakan selama pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan pasal 83 dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dapat mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan tersebut kepada pengadilan yang mengadili sengketa itu pada tingkat pertama .

Dengan memperhatikan ketentuan pasal 3 dan pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, sesungguhnya tidaklah secara mutlak bahwa yang menjadi obyek dalam sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah selalu berupa Keputusan Tata Usaha Negara.

Untuk dapat mengetahui di dalam praktik Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek dalam sengketa gugatan perlawanan diambil contoh kasus dalam perkara gugatan perlawanan Nomor : 104 PLW /G.TUN/1993/PTUN.SBY. antara Li Martha Yuanita dkk sebagai Pelawan melawan Yahya Soemarno sebagai Terlawan I, Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Surabaya sebagai Terlawan II dan Yohannes Sukantio dkk sebagai Pelawan Intervensi, yang menjadi obyek perlawanannya adalah Pelaksanaan putusan pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 104/PUT.TUN /1993/PTUN.SBY tanggal 15 Juni 1994 dan Penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 104 K/PEN.TUN/1993/PTUN.Sby. tanggal 25 Maret 1997 Tentang Penetapan Pelaksanaan Eksekusi putusan PTUN Surabaya daftar No. 104/PUT.TUN/PTUN.SBY. tanggal 15 Juni 1994. Contoh yang lain adalah sengketa Gugatan Perlawanan Nomor : 13/G.Plw.TUN/2003 /PTUN.Sby antara Subagyo Kartiko, dkk sebagai Pelawan melawan PT. Aneka Bangunan Mulia Jaya sebagai Terlawan I, Kepala Dinas Tata Kota

Pemerintah Kota Surabaya sebagai Terlawan II, Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya sebagai Terlawanan III, yang menjadi obyek perlawanannya adalah pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 62/G.TUN /2002/PTUN.SBY. tanggal 22 Agustus 2002 dan Surat Panitera Sekretaris PTUN Surabaya Nomor : W.10.D.03.K Per.03.05 - 182 tanggal 31 Januari 2003 Perihal : Pelaksanaan Putusan Perkara No. 62/G.TUN/2002/PTUN /SBY jo No. 111/B/2002/PT.TUN.SBY serta Surat Panitera Sekretaris PTUN Surabaya No. 10.D.03.K.Per.03.06-147 tanggal 27 Januari 2003.

Bahwa perlu dipermasalahkan bilamana Penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara yang memerintahkan tergugat untuk melaksanakan isi putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dijadikan obyek dalam gugatan perlawanan, yaitu adanya ketentuan pasal 2 huruf e Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan ; Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini : Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



## BAB IV

# SURAT GUGATAN, DASAR GUGATAN DAN PROSEDUR MASUKNYA GUGATAN PERLAWANAN

## **BAB IV**

### **SURAT GUGATAN, DASAR GUGATAN DAN PROSEDUR MASUKNYA GUGATAN PERLAWANAN**

#### **A. Syarat-syarat Surat Gugatan Perlawanan**

Yang dimaksud dengan gugatan menurut pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.

Sebelum lebih lanjut membahas tentang syarat-syarat surat gugatan Perlawanan, maka terlebih dahulu dikutip ketentuan pasal 118 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai berikut :

“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 ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 56 ; terhadap permohonan perlawanan itu berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 62 dan pasal 63.”

Dengan berpedoman pada ketentuan pasal 118 (1) tersebut, maka syarat - syarat surat gugatan Perlawanan adalah sama dengan syarat-syarat gugatan dalam sengketa Tata Usaha Negara. Adapun syarat-syarat surat gugatan



tersebut adalah sebagaimana dimaksud dalam pasal 56 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai berikut ;

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

#### Penjelasan Ayat (3)

Dalam kenyataan Keputusan Tata Usaha Negara yang hendak disengketakan itu mungkin tidak ada dalam tangan Penggugat. Dalam hal keputusan itu ada padanya, maka untuk kepentingan pembuktian ia seharusnya melampirkan untuk kepentingan pembuktian ia seharusnya melampirkannya pada gugatan yang ia ajukan.

Tetapi baik penggugat yang tidak memiliki Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan maupun pihak ketiga yang terkena akibat hukum keputusan tersebut tentu tidak mungkin melampirkan pada gugatan terhadap keputusan yang hendak disengketakan itu.

Dalam rangka pemeriksaan persiapan, Hakim selalu dapat meminta kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk mengirimkan kepada Pengadilan Keputusan Tata Usaha Negara yang sedang disengketakan.

Dengan kata "sedapat mungkin" tersebut ditampung semua kemungkinan termasuk apabila tidak ada keputusan yang dikeluarkan menurut ketentuan Pasal 3.

Berdasar ketentuan tersebut maka secara sistimatis format gugatan dapat disusun dengan urutan sebagai berikut :

1. identitas para pihak, yaitu pelawan dan terlawan ;

2. dasar-dasar gugatan ;
3. hal yang diminta untuk diputuskan (petitum).

Pasal 56 ayat (3) dan penjelasannya tidak menampung dalam hal gugatan perlawanan, apakah yang harus dilampirkan dalam surat gugatan perlawanan oleh karena obyeknya adalah pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Akan tetapi dengan memperhatikan obyek gugatan perlawanan, maka sedapat mungkin pelawan melampirkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan ketentuan pasal 53 ayat (1) dan penjelasannya bentuk gugatan yang diajukan disyarakat dalam bentuk tertulis, oleh karena gugatan itu akan menjadi pegangan pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan. Bagi mereka yang tidak pandai baca tulis dapat mengutarakan keinginannya untuk menggugat kepada Panitera Pengadilan yang akan membantu merumuskan gugatannya dalam bentuk tertulis. Meskipun dalam ketentuan pasal 118 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak menyebutkan pasal 53, ketentuan mengenai gugatan diajukan dalam bentuk tertulis juga berlaku bagi gugatan perlawanan.

Beberapa petunjuk yang berkaitan dengan surat gugatan sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991, adalah surat gugatan tidak perlu dibubuhi meterai tempel, karena hal tersebut tidak disyaratkan oleh Undang-undang. Untuk memudahkan penanganan kasus-kasus dan demi keseragaman model surat gugatan maka dalam surat gugatan harus disebutkan terlebih dahulu nama dari pihak Penggugat Pribadi ( in person ) dan baru disebutkan nama kuasa yang mendampingi, sehingga dalam register perkara akan nampak jelas siapa pihak-pihak yang berperkara senyatanya.

Para pihak dalam sengketa gugatan perlawanan dapat pula menggunakan instrumen kuasa sebagaimana dimaksud dalam pasal 57 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai berikut ;

- (1) Para pihak yang bersengketa masing-masing dapat didampingi atau diwakili oleh seorang atau beberapa orang kuasa.
- (2) Pemberian kuasa dapat dilakukan dengan surat kuasa khusus atau dapat dilakukan secara lisan di persidangan.
- (3) Surat kuasa yang dibuat di luar negeri bentuknya harus memenuhi persyaratan di negara yang bersangkutan dan diketahui oleh Perwakilan Republik Indonesia di negara tersebut, serta kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh penerjemah resmi.

Selanjutnya di dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor : 2 Tahun 1991 mengenai surat kuasa diberikan petunjuk yaitu pada angka 9 :

- a. Dalam hal suatu pihak didampingi oleh Kuasa, maka bentuk surat kuasa harus memenuhi persyaratan formal dari surat Kuasa Khusus dengan materi secukupnya, dan surat Kuasa Khusus yang diberi cap jempol haruslah dikuatkan (waarmerking) oleh pejabat yang berwenang.
- b. Surat Kuasa Khusus bagi Pengacara/Advokat tidak perlu dilegalisir.
- c. Dalam pemberian kuasa dibolehkan adanya substitusi tapi dimungkinkan adanya kuasa insidental.
- d. Surat Kuasa tidak perlu didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Syarat-syarat dari surat kuasa khusus menurut Surat Edaran

Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 1994 :

1. Surat kuasa harus bersifat khusus dan menurut Undang-undang harus dicantumkan dengan jelas bahwa surat kuasa itu hanya dipergunakan untuk keperluan tertentu, misalnya :
  - a. dalam perkara perdata harus dengan jelas disebut antara A sebagai penggugat dan B sebagai tergugat, misalnya dalam perkara waris atau hutang piutang tertentu dan sebagainya.
  - b. dalam perkara pidana harus dengan jelas menyebut pasal-pasal KUHP yang didakwakan kepada terdakwa yang ditunjuk dengan lengkap.
2. Apabila dalam surat kuasa khusus tersebut telah disebutkan bahwa kuasa tersebut mencakup pula pemeriksaan dalam tingkat banding dan kasasi, maka surat kuasa khusus tersebut tetap sah berlaku hingga pemeriksaan dalam kasasi, tanpa diperlukan suatu surat kuasa khusus yang baru.

Mengenai hal-hal yang dapat diminta oleh pelawan untuk diputuskan oleh pengadilan dalam gugatan perlawanan, jika dipedomani ketentuan pasal 56 jo pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu untuk dinyatakan batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi tidak dapat

dipergunakan dalam tuntutan (petitum) surat gugatan perlawanan, oleh karena obyek dalam gugatan perlawanan bukan Keputusan Tata Usaha Negara akan tetapi adalah pelaksanaan dari putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Di bawah ini akan diberikan dua contoh tuntutan ( petitum ) dari gugatan perlawanan yaitu :

- a. gugatan perlawanan Nomor : 104 PLW/G. TUN/1993/PTUN.SBY.
  1. Mengabulkan gugatan perlawanan dari Para Pelawan Intervensi seluruhnya.
  2. Menyatakan eksekusi putusan PTUN Surabaya dalam perkara daftar No.104/PUT.TUN/1993/PTUN.Sby. Tanggal 15 Juni 1994 tidak dapat dilaksanakan.
  3. Menyatakan batal penetapan PTUN Surabaya daftar No.104 /PEN. TUN/1993/PTUN.SBY. tanggal 25 Maret 1997 tentang penetapan pelaksanaan eksekusi putusan PTUN Surabaya daftar Nomor : 104/PUT.TUN/1993/PTUN.Sby.tanggal 15 Juni 1994.
  4. Menyatakan putusan PTUN No. 104/PUT.TUN/1993/PTUN.Sby. Jis Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor : 72/B /1994/PT.TUN.Sby. Putusan Mahkamah Agung RI. No. 176 K/TUN/1995. Putusan Peninjauan kembali Mahkamah Agung RI No. 13/PK/TUN/1997. mengandung cacad yuridis dan tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku.
  5. Membebankan biaya perkara kepada para terlawan.  
Atau  
agar PTUN Surabaya memberikan putusan yang seadil-adilnya.
- b. perkara perlawanan Nomor : 13/G.Plw.TUN/2003/PTUN.Sby, sebagai berikut :
  1. Mengabulkan Perlawanan Para Pelawan untuk seluruhnya ;
  2. Menyatakan Para Pelawan adalah sebagai Pelawan yang baik dan benar ;

3. Menyatakan Putusan Pengadilan Tata usaha Negara Surabaya No. 62/G.TUN/2002/PTUN.SBY., tanggal 22 Agustus 2002 jo Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya No.111/B/TUN /2002/PT.TUN.SBY., tanggal 14 Nopember 2002 yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tidak dapat dilaksanakan (Non Executable) ;
4. Menyatakan Surat Panitera Sekretaris PTUN Surabaya No. W.10.D.03.K Per .03.05 - 182 tanggal 31 Januari 2003 Perihal Pelaksanaan Putusan Perkara Nomor : 62/G.TUN/2002/PTUN.SBY., Jo No. 111/B/2002/PT.TUN.SBY tidak berkekuatan hukum berlaku ;
5. Menyatakan Surat Panitera Sekretaris PTUN Surabaya No. W.10.D.03.K Per .03.06 - 147 tanggal 27 Januari 2003 Perihal Pengiriman Salinan Putusan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding Nomor :62/G.TUN/2002/PTUN.SBY., Jo No. 111/B/TUN /2002/PT.TUN.SBY, yang menyatakan bahwa perkara terebut telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dengan permintaan agar putusan tersebut dapat dilaksanakan sesuai bunyi amar putusan tersebut, tidak berkekuatan hukum berlaku ;
6. Menyatakan batal atau tidak sah :
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya No. 511.3/10.D UPT/402.4.5/2003 tanggal 11 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Kepala Dinas Tata Kota Surabaya Nomor : 5113/14/402.5.11/2001 perihal Garis Sempadan dan syarat Zoning atas tanah yang terletak di Jln. Raya Mulyosari Surabaya ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/161/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5309-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/162/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5316-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/163/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5306-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/164/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5308-92/402.05.09/2001 ;

- Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/165/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5315-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/166/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5313-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/167/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5312-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/168/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5311-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/169/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5314-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/170/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5307-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/171/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5310-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya Nomor 188/172/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5658-92/402.05.09/2001 ;
7. Mewajibkan kepada terlawan II untuk mencabut Surat Keputusan Kepala Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya Nomor 511.3/10.D UPT/402.4.5/2003 tanggal 11 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Kepala Dinas Tata kota Pemerintah kota Surabaya Nomor : 5113/14/402.5.11/2001 perihal Garis Sempadan dan syarat Zoning atas tanah yang terletak di Jln. Raya Mulyosari Surabaya ;
8. Mewajibkan kepada Terlawan III untuk mencabut :
- Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/161/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5309-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/162/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang

- Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5316-92/402.05.09/2001 ;
- Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/163/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5306-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/164/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5308-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/165/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5315-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/166/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5313-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/167/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5312-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/168/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5311-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/169/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5314-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/170/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5307-92/402.05.09/2001 ;
  - Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/171/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang



- Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5310-92/402.05.09/2001 ;
- Surat Keputusan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya No.188/172/402.4.6/2003 tanggal 10 Februari 2003 tentang Pencabutan Surat Izin Mendirikan Bangunan No.188/5658-92/402.05.09/2001 ;
9. Mewajibkan Kepada Terlawan II untuk menghidupkan kembali Surat keputusan Nomor : 5113/14/402.5.11/2001 tanggal 19 Januari 2001 perihal : "garis sempadan dan syarat zoning untuk perdagangan" di jalan Raya Mulyosari Surabaya ;
10. Mewajibkan Kepada Terlawan III untuk menghidupkan kembali Surat Keputusan Izin Mendirikan Bangunan :
- Nomor : 188/5306-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5307-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5308-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5309-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5310-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5311-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5312-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5313-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5314-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5315-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5316-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  - Nomor : 188/5658-92/402.05.09/2001 tanggal 20 September 2001 atas nama Gunawan ;

11. Menyatakan Penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 13.K/PEN.TUN/2003/PTUN.SBY tanggal 4 Februari 2003 tentang penundaan pelaksanaan putusan PTUN Surabaya Nomor : 62/G.TUN/2002/PTUN.SBY tanggal 22 Agustus 2002 Jo putusan PT. TUN Surabaya Nomor 111/B.TUN/2002/PT.TUN tanggal 14 Nopember 2002, tetap dipertahankan hingga Putusan Perkara Perlawanan mempunyai kekuatan hukum tetap ;
12. Menghukum Terlawan I, Terlawaan II dan Terlawan III secara tanggung renteng untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini.

Setelah memperhatikan dua contoh tuntutan ( petitum ) dalam gugata perlawanan tersebut di atas, adalah bersifat kasuistis tergantung kapan saat diajukannya gugatan perlawanan, jika gugatan perlawanan diajukan sebelum Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara mengeluarkan penetapan perintah untuk melaksanakan putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap, maka tuntutannya ( petitum ) hanya akan berbunyi menyatakan pelawan adalah pelawan yang benar, menyatakan putusan tanggal.....Nomor :.....tidak dapat dilaksanakan ( Non Eksekutable ). Untuk contoh pada huruf b pada saat gugatan perlawanan didaftarkan di Kepaniteraan PTUN Surabaya putusan tanggal 22 Agustus 2002 Nomor : 62/G.TUN/2002/PTUN.Sby belum dilaksanakan, setelah didaftarkan di Kepaniteraan PTUN Surabaya baru Badan atau Pejabat TUN melaksanakan isi putusan atas surat perintah dari Panitera PTUN Surabaya, sehingga

pelawan dalam gugatan yang telah diperbaiki dan disempurnakan tuntutan dalam gugatan perlawanan menjadi berkembang seperti tersebut di atas.

## **B. Dasar Gugatan Perlawanan**

Di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 pasal 53 ayat (2) telah menentukan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ;  
Suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat dinilai " bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku ". Apabila keputusan yang bersangkutan itu :
  - 1) Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural / formal.
  - 2) Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundangan-undangan yang bersifat materiel/substansial.
  - 3) Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang.
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut ;
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Selain alasan yang dimaksud dalam pasal 53 ayat (2), alasan gugatan dipergunakan pula ketentuan hukum tidak tertulis yaitu Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik ( AAUPB ). Menurut Philipus M. Hadjon dalam

praktek hukum di Nderland, ABBB berikut ini telah mendapat tempat yang jeias :

- a. Asas persamaan ;
- b. Asas kepercayaan ;
- c. Asas Kepastian hukum ;
- d. Asas kecermatan ;
- e. Asas pemberian alasan (motivasi) ;
- f. Larangan "detournement de pouvoir " (penyalahgunaan wewenang);
- g. Larangan bertindak sewenang-wenang.<sup>31</sup>

Yang menjadi persoalan adalah, apakah alasan-alasan untuk menggugat sebagaimana dimaksud dalam pasal 53 ayat (2) dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik dapat dijadikan dasar-dasar untuk gugatan Perlawanan, oleh karena obyek dalam gugatan perlawanan adalah pelaksanaan dari putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, bukan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha negara. Mengenai permasalahan ini Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 itu sendiri tidak mengaturnya.

---

<sup>31</sup> Philipus M.Hadjon. Op.cit. Hal. 270.

Adalah sangat tidak memungkinkan bilamana putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut substansinya oleh pihak pelawan dinilai berdasarkan ketentuan pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik kemudian dimohonkan untuk diuji kepada Hakim yang levelnya sama dengan Hakim yang memutus perkara yang semula, apalagi putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut adalah putusan tingkat Banding, Kasasi atau Peninjauan Kembali.

Dasar yang dapat dipergunakan oleh pihak ketiga untuk mengajukan gugatan perlawanan terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menurut ketentuan pasal 118 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 adanya "Kepentingan" pihak ketiga yang dirugikan bilamana putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut dilaksanakan, yang mana kepentingan pihak ketiga tersebut belum pernah diakomodir dalam perkara yang telah diputus sebelumnya.

Jika dibandingkan dengan dasar yang dipergunakan oleh pihak ketiga dalam gugatan perlawanan perkara perdata yang hanya didasarkan atas hak milik saja, maka dasar gugatan perlawanan seperti yang dimaksud dalam pasal 118 ayat (1) adalah lebih luas, oleh karena "Kepentingan" tidak hanya

didasarkan atas hak milik saja bisa saja dalam bentuk lain seperti adanya hak perizinan, hak kepegawaian.

Untuk lebih kongkritnya akan diberikan contoh kasus gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tanggal 15 Juni 1994 Nomor : 104/PUT.TUN/1993/PTUN.Sby yang amar putusannya adalah sebagai berikut :

### MENGADILI

#### I. DALAM EKSEPSI

- Menolak eksepsi Tergugat

#### II. DALAM POKOK PERKARA

1. Mengabulkan gugatan Penggugat sebagian
2. Menyatakan batal Sertifikat Hak Milik No. 14/Kel. Buntaran atas nama : Choirul Azhar beserta Sertifikat pecahannya yakni Sertifikat Hak Milik No. 65 sampai dengan Sertifikat Hak Milik No. 79/Kel. Buntaran gambar situasi No. 386/U/1992 s/d No. 400/U/1992 dan Sertifikat HM No. 15/Kel. Buntaran atas nama Choirul Azhar beserta Sertifikat pecahannya HM No. 115 sampai dengan Sertifikat HM No.130/Kel. Buntaran gambar situasi No. 2976/1993 sampai dengan No. 2991/1993.
3. Memerintahkan tergugat untuk menerbitkan kembali Sertifikat Hak Milik No. 11/Kel. Buntaran.
4. Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara ini sebesar Rp. 37.600,- (tigapuluh tujuh ribu enam ratus rupiah).

Terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut telah diajukan gugatan perlawanan oleh Li Martha Yuanita dkk melawan Yahya Sumarno alias H.Farid Affandi sebagai Terlawan I dan

Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Surabaya sebagai Terlawan II.

Adapun dasar dari gugatan pelawan adalah pada pokoknya sebagai berikut :

1. bahwa para pelawan adalah pemilik dan pemegang hak atas tanah yang terletak di Kelurahan Buntaran Kec. Tandes Kotamadya Surabaya dengan perincian sebagai berikut :
  1. Pelawan I tercantum di dalam sertifikat hak milik No. 125 gambar situasi tanggal 27 Februari 1993 No. 2986/1993 luas 1.735 m<sup>2</sup> pemisahan dari sertifikat hak milik No. 14/Kel. Buntaran buku taanah tanggal 3 April 1987.
  2. Pelawan II tercantum di dalam sertifikat hak milik No. 118 gambar situasi tanggal 27 Februari 1993 No. 2979/1993 luas 1.567 m<sup>2</sup> pemisahan dari sertifikat hak milik No. 14/Kel. Buntaran buku tanah tanggal 3 April 1987.
  3. Pelawan III tercantum di dalam sertifikat hak milik No. 77 gambar situasi tanggal 23 April 1992 No. 398/U/1992 luas 3.832 m<sup>2</sup> pemisahan dari sertifikat hak milik No. M15/Buntaran buku tanah taanggal 3 April 1987.
  4. Pelawan IV, V dan VI tercantum di dalam sertifikat hak milik No. 371 gambar situasi tanggal 13 April 1998 No. 1/1998 luas 4.525 m<sup>2</sup> masing-masing untuk 1/3 bagian, penggabungan dari M.64, M.79, M.115 dan M.153/ Buntaran.
2. bahwa para pelawan membeli tanah tersebut dari pemilik yakni Choirul Azhar, berdasarkan hak milik No. 14/Kel. Buntaran buku tanah tanggal 3 April 1987 dan No. M15/Buntaran buku tanah tanggal 3 April 1987, dengan keterangan sebagai berikut :
  - 2.1. Pelawan I membeli di hadapan Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT) Wahyudi Suyanto, SH. Tanggal 13 Januari 1994 No. 22 / 2 / Tandes / I / 1994.
  - 2.2. Pelawan II membeli di hadapan Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT) Untung Darnosoewirjo, SH. Tanggal 14 Mei 1993 No. 321/Tds /V/1993.
  - 2.3. Pelawan III membeli di hadapan Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT) Wahyudi Suyanto, SH. Tanggal 8 Januari 1993 No. 07/1 /Tandes/I/1993.

- 2.4. Pelawan IV, V dan VI adalah merupakan penggabungan dari sertifikat M.64, M.79, M.115 dan M.153 / Kel. Buntaran.
3. bahwa gugatan perlawanan ini terpaksa diajukan mengingat keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No.104/PUT.TUN/1993/PTUN. Surabaya. Tanggal 15 Juni 1994 di mana Yahya Sumarno alias H. Farid Affandy selaku penggugat telah mengajukan gugatan terhadap Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Surabaya yang pada pokoknya minta agar sertifikat hak milik No. 14/Kel. Buntaran buku tanah tanggal 3 April 1987 dan No. M15/Buntaran buku tanah tanggal 3 April 1987 atas nama Choirul Azhar beserta sertifikat pecahannya yakni sertifikat hak milik No.65-79/Kel. Buntaran gambar situasi No. 386/U/1992 s/d No.400/U/1992 dan sertifikat hak milik No. 15 Kel. Buntaran atas nama Choirul Azhar beserta sertifikat pecahannya yakni sertifikat hak milik No. 115-130/Kel.Buntaran gambar situasi No. 2976/1993 s/d No. 2991/1993.
4. Bahwa bilamana putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tersebut dilaksanakan akan menimbulkan kerugian bagi para pelawan, disebabkan tanah-tanah milik para pelawan tersebut sebagaimana dikemukakan di atas, berasal dari pemecahan sertifikat hak milik No. 14/Kel. Buntaran buku tanah tanggal 3 April 1987 dan Nomor : M 15/Buntaran buku tanah tanggal 3 April 1987 atas nama Choirul Azhar.

Dengan menghubungkan amar putusan tanggal 15 juni 1994 Nomor : 104/PUT.TUN/1993/PTUN.Sby angka II. 2 dengan dasar gugatan pelawan angka 1 sampai dengan 4 tersebut di atas nampak adanya Kepentingan Pelawan Li Martha Yuanita dkk, secara langsung terkena bilamana Terlawan II Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Surabaya melaksanakan pembatalan terhadap Sertifikat Hak Milik No. 15/Kel. Buntaran atas nama Choirul Azhar beserta sertifikat pemecahannya Sertikat Hak Milik Nomor : 115 sampai dengan Sertifikat Hak Milik Nomor : 130/Kel. Buntaran, oleh



karena Sertifikat hak Milik Nomor : 115 sampai dengan 130/Kel.Buntaran adalah masing-masing milik dari Pelawan I sampai dengan pelawan VI .

Contoh kasus yang lain adalah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 22 Agustus 2002 Nomor : 62/G.TUN/2002 /PTUN.SBY. yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang amarnya berbunyi sebagai berikut :

### **MENGADILI**

#### **DALAM EKSEPSI :**

- Menolak eksepsi dari Tergugat I dan Tergugat II

#### **DALAM POKOK PERKARA :**

- Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk sebagian ;
- Menyatakan batal Surat Keputusan Nomor : 5113/14/402.5.11/2001 tanggal 19 Januari 2001 yang diterbitkan oleh tergugat I ;
- Menyatakan batal Surat Keputusan Tergugat II berupa Surat Izin Mendirikan Bangunan :
  1. Nomor : 188/5306-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  2. Nomor : 188/5307-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  3. Nomor : 188/5308-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  4. Nomor : 188/5309-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  5. Nomor : 188/5310-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  6. Nomor : 188/5311-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;

7. Nomor : 188/5312-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  8. Nomor : 188/5313-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  9. Nomor : 188/5314-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  10. Nomor : 188/5315-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  11. Nomor : 188/5326-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
  12. Nomor : 188/5658-92/402.05.09/2001 tanggal 20 September 2001 atas nama Gunawan ;
- Mewajibkan Tergugat I untuk mencabut Surat Keputusan Nomor : 5113 /14/402.5.11/2001 tanggal 19 Januari 2001 tersebut ;
  - Mewajibkan kepada Tergugat II untuk mencabut Surat Izin Mendirikan Bangunan :
    1. Nomor : 188/5306-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
    2. Nomor : 188/5307-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
    3. Nomor : 188/5308-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
    4. Nomor : 188/5309-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
    5. Nomor : 188/5310-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
    6. Nomor : 188/5311-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
    7. Nomor : 188/5312-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
    8. Nomor : 188/5313-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
    9. Nomor : 188/5314-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
    10. Nomor : 188/5315-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;

11. Nomor : 188/5326-92/402.05.09/2001 tanggal 5 September 2001 atas nama Gunawan dan Edi Santoso Tanjung ;
12. Nomor : 188/5658-92/402.05.09/2001 tanggal 20 September 2001 atas nama Gunawan ;

Terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang amarnya sebagaimana tersebut di atas telah diajukan gugatan perlawanan oleh Subagyo Kartiko dan Hartini Sjarifudin sebagai Para Pelawan melawan PT. Aneka Bangunan Mulia Jaya sebagai Terlawan I, Kepala Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya sebagai Terlawan II, dan Kepala Dinas Bangunan Kota Surabaya sebagai Terlawan III. Adapun yang menjadi dasar gugatan perlawanan Para Pelawan pada pokoknya adalah sebagai berikut :

1. Bahwa Para Pelawan adalah pemilik tanah seluas 1.336 m<sup>2</sup> yang terletak di kelurahan Mulyorejo, Kecamatan Mulyorejo yang diuraikan dalam Sertifikat Hak Milik Nomor : 480/Kelurahan Mulyorejo, Gambar situasi tertanggal 3 Nopember 1997 Nomor : 14.212/1997, yang diperoleh dengan cara membeli dari saudara Gunawan dan Edy Santoso Tanjung, berdasarkan Akta Perjanjian Ikatan jual beli dan Akta Kuasa tanggal 2 April 2002, Nomor : 5 dan 6, dibuat di hadapan Dyah Ambarwati Setyoso,S.H. Notaris di Surabaya dan telah ditetapkan sebagai wajib Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) NOP . 36.78.051.002.013-0139.0.
2. Bahwa Para Pelawan sebagai Pemilik bangunan rumah dan toko (3 lantai) yang berdiri di atasnya serta yang menguasai sebidang tanah dan bangunan rumah toko ( 3 lantai ) yang berdiri di atasnya .
3. Bahwa Para Pelawan sebagai pemilik / pemegang perizinan yang menjadi obyek sengketa dalam putusan perkara tersebut di atas berupa Izin Garis Sempadan dan Syarat Zoning Untuk Perdagangan dari Kepala Dinas Tata Kota Pemerintah Kota Surabaya (Terlawan II) Nomor :

5113/14 /402.5.11/2001 tanggal 19 Januari 2001 serta Izin Mendirikan Bangunan dari Kepala Dinas Kota Surabaya ( Terlawan III ) sebanyak 12 lembar yaitu Nomor : 188/5306-92/402.05.09/2001, sampai dengan Nomor : 188 /5316-92/402.05.09 /2001, tanggal 5 September 2001 dan Nomor : 188 /5658-92/402.05.09/2001, tanggal 20 September 2001, karena izin tersebut telah beralih kepada Para Pelawan berdasarkan Akta Perjanjian Ikatan Jual Beli dan Akta Kuasa tanggal 2 April 2002 , Nomor : 5 dan 6, dibuat dihadapan Dyah Ambarwati Setyoso, S.H. Notaris di Surabaya.

Dengan menghubungkan amar putusan tanggal 22 Agustus 2002 Nomor : 62/G.TUN/2002/PTUN.Sby khususnya amar putusan dalam pokok perkara yang berisi kewajiban bagi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal ini adalah terlawan II dan III dengan dasar gugatan pelawan pada angka 1 sampai dengan 3 di atas nampak sekali adanya "Kepentingan" Para Pelawan bilamana putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut dilaksanakan.

Dari uraian di atas nampak sekali bahwa alasan gugatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik tidak bisa digunakan menjadi dasar dalam gugatan perlawanan terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

### **C. Prosedur Masuknya Gugatan Perlawanan**

Di dalam pasal 118 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 ditentukan terhadap permohonan perlawanan itu berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 62 dan pasal 63, dengan demikian tidak ada perbedaan dengan prosedur masuknya gugatan sengketa Tata Usaha Negara.

Untuk mengajukan gugatan perlawanan, pelawan terlebih dahulu membayar uang muka biaya perkara, yang besarnya ditaksir oleh Panitera Pengadilan. Yang termasuk dalam biaya perkara adalah, biaya kepaniteraan dan biaya meterai, biaya saksi, ahli, dan alih bahasa dengan catatan bahwa pihak yang meminta pemeriksaan lebih dari lima orang saksi harus membayar biaya untuk saksi yang lebih itu meskipun pihak tersebut dimenangkan, biaya pemeriksaan di tempat lain dari ruangan sidang dan biaya lain yang diperlukan bagi pemutusan sengketa atas perintah Hakim Ketua Sidang.

Setelah Pelawan membayar uang muka biaya perkara, gugatan dicatat dalam daftar perkara oleh Panitera Pengadilan. Pada setiap surat gugatan yang masuk haruslah segera dibubuhi stempel dan tanggal pada sudut kiri atas halaman pertama yang menunjukkan mengenai :

- a. Diterimanya surat gugatan yang bersangkutan ;
- b. setelah segala persyaratan dipenuhi dilakukan pendaftaran nomor perkaranya setelah membayar panjar biaya perkara ;
- c. Perbaiki formal surat gugatan ( jika memang ada ).

Sebelum berkas perkara diajukan ke Ketua Pengadilan terlebih dahulu dilakukan Penelitian Administratif oleh petugas yang berwenang bisa Panitera, Wakil Panitera dan Panitera Muda Perkara sesuai dengan pembagian tugas yang diberikan. Penelitian administratif hanya dari segi formal tentang bentuk dan isi gugatan sesuai pasal 56, dan tidak menyangkut segi materiil gugatan. Untuk memudahkan pemeriksaan perkara selanjutnya maka setelah suatu perkara di daftar dalam register dan memperoleh nomor perkara, oleh staf kepaniteraan dibuatkan resume gugatan terlebih dahulu sebelum diajukan kepada Ketua Pengadilan, dengan format yang isinya pada pokoknya adalah sebagai berikut :

- a. Siapa subyek gugatan, dan apakah Penggugat maju sendiri ataukah diwakili oleh kuasa.
- b. Apa yang menjadi obyek gugatan, dan apakah obyek gugatan tersebut termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara yang memenuhi unsur-unsur pasal 1 butir 3.

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

Untuk penelitian syarat-syarat formal gugatan, panitera atau staf Kepaniteraan dapat memberikan catatan atas gugatan tersebut.

Setelah Ketua Pengadilan menerima berkas perkara dan mempelajarinya sesuai ketentuan pasal 62 ayat (1) Dalam 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 dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberi tahu 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 yang diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Penetapan tersebut diucapkan dalam rapat permusyawaratan sebelum hari persidangan ditentukan dengan memanggil kedua belah pihak untuk mendengarkannya. Menurut ketentuan pasal 62 ayat (3) Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diajukan perlawanan kepada Pengadilan dalam tenggang waktu empat belas hari setelah diucapkan. Perlawanan tersebut diajukan sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 56. Di dalam pasal 62 ayat (4) ditentukan Perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diperiksa dan diputus oleh Pengadilan dengan acara singkat. Bilamana perlawanan tersebut dibenarkan oleh Pengadilan, maka sesuai ketentuan ayat (5) pasal 62 penetapan yang dimaksud dalam ayat (1) gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa. Sesuai ketentuan ayat (6) pasal 62 terhadap putusan mengenai perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum.

Ketentuan pasal 62 ayat (1) huruf, a, b, dan e dalam gugatan perlawanan memungkinkan untuk diterapkan, sedangkan pasal 62 ayat (1)



huruf d perlu dipertimbangkan oleh karena gugatan perlawanan obyeknya adalah pelaksanaan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap bukan Keputusan Tata Usaha Negara.

Jika Ketua Pengadilan berpendapat bahwa gugatan perlawanan telah lolos dari ketentuan pasal 62 ayat 1 huruf a s/d e, selanjutnya Ketua Pengadilan membagi semua berkas dan atau surat lainnya yang berhubungan dengan sengketa yang diajukan ke Pengadilan kepada Majelis Hakim untuk diselesaikan. Sesuai ketentuan pasal 59 ayat (3) selambat-lambatnya dalam jangka waktu tiga puluh hari sesudah gugatan dicatat, Hakim menentukan hari, jam, dan tempat persidangan, dan menyuruh memanggil kedua belah pihak untuk hadir pada waktu dan tempat yang telah ditentukan.

Hakim sebelum melakukan pemeriksaan terhadap pokok sengketa sesuai ketentuan pasal 63 wajib melakukan pemeriksaan persiapan yang tujuannya adalah untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas. Hakim dalam pemeriksaan persiapan wajib memberi nasihat kepada pelawan untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari, di samping itu Hakim dalam

pemeriksaan persiapan dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha negara yang bersangkutan yang duduk sebagai terlawan.

Bilamana dalam jangka waktu tiga puluh hari pelawan belum menyempurnakan gugatan, sesuai ketentuan pasal 63 ayat (3) maka hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima, terhadap putusan tersebut tidak dapat digunakan upaya hukum, tetapi dapat diajukan gugatan baru.

Pelawan dalam gugatan perlawanannya dapat pula mengajukan agar pemeriksaan perkaranya diperiksa dengan Acara Cepat dengan mengemukakan adanya alasan yang cukup mendesak sesuai ketentuan pasal 98 dan 99 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Dalam jangka waktu empat belas hari setelah diterimanya permohonan Ketua Pengadilan sudah harus mengambil sikap dengan mengeluarkan penetapan tentang dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan tersebut. Terhadap penetapan tersebut tidak dapat digunakan upaya hukum.

Dalam hal permohonan dengan Acara Cepat dikabulkan, Ketua Pengadilan dalam jangka waktu tujuh hari setelah dikeluarkannya penetapan menentukan hari, tempat, dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan. Pemeriksaan dengan Acara Cepat dilakukan oleh

Hakim tunggal. Sesuai dengan sifatnya yang cepat, Undang-undang juga menentukan tenggang waktu untuk jawaban dan pembuktian bagi kedua belah pihak, masing-masing tidak melebihi empat belas hari, contohnya adalah perkara gugatan perlawanan Nomor : 104 PLW/G.TUN/1993 /PTUN.SBY diperiksa dengan Acara Cepat.

Berkaitan dengan ketentuan ayat (3) pasal 118 yang menentukan gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dengan sendirinya mengakibatkan ditundanya pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, rumusan tersebut kontradiktif dengan ketentuan ayat (2) pasal 118 yang menentukan gugatan perlawanan dapat diajukan sebelum putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap dilaksanakan. Apakah Ketua Pengadilan / Hakim dapat mengeluarkan penetapan penundaan pelaksanaan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Oleh karena adanya gugatan perlawanan tidak dengan sendirinya menunda pelaksanaan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka secara acontrario untuk tidak dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap maka mengharuskan adanya penetapan penundaan. Pasal 119 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan ; Ketua Pengadilan wajib

mengawasi pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dengan demikian secara acontrario pula Ketua pengadilan mempunyai kewajiban untuk mengawasi pelaksanaan penetapan penundaan pelaksanaan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Mahkamah Agung RI telah mengeluarkan Juklak Nomor : 224/Td /TUN/X/1993 TANGGAL 14 Oktober 1993 angka VII. 6. PUTUSAN; Eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara dapat saja ditunda asalkan ada alasan-alasan yang layak yang dapat diterima. Dalam praktek contoh kasus adalah Hakim yang memeriksa perkara gugatan perlawanan Nomor : 104.PLW/G.TUN/1993/PTUN.SBY telah mengeluarkan penetapan penundaan pelaksanaan putusan tanggal 15 Juni 1994 Nomor : 104 /PUT.TUN/1993/PTUN.SBY, yang dicatat dalam berita acara yang pada pokoknya memerintahkan kepada Terlawan II untuk tidak melaksanakan putusan tersebut. Demikian pula dalam kasus perkara perlawanan Nomor : 13/G.Plw/2003/PTUN.Sby, Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya telah mengeluarkan penetapan tanggal 4 Februari 2003 Nomor : K/PEN.TUN /2003/PTUN.SBY tentang penundaan pelaksanaan putusan tanggal 22 Agustus 2002 Nomor : 62/G.TUN/2002/PTUN.Sby jo putusan tanggal 14 Nopember 2002 Nomor : 111/B.TUN/2002/PT. TUN. SBY.



## BAB V

# ASPEK PENGUJIAN OLEH HAKIM TUN

## **BAB V**

### **ASPEK PENGUJIAN OLEH HAKIM TUN**

#### **A. Ruang Lingkup Pengujian Oleh Hakim TUN**

Adanya ruang lingkup pengujian oleh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, hal ini berkaitan dengan alur penyelesaian sengketa tata usaha negara tidak saja diselesaikan melalui jalur pengadilan, dalam hal-hal tertentu ditentukan pula adanya penyelesaian melalui instansi atasan atau instansi lain yang masih dalam ruang lingkup instansi pemerintah yang disebut dengan upaya administratif.

##### **1. Pengujian dari segi rechtmatigheid ( hukum ).**

Salah satu ciri dari Peradilan Administrasi murni adalah pengujian yang dilakukan oleh Hakim adalah terbatas dari segi rechtmatigheid ( hukum ) saja dari Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 asas rechtmatigheid tercermin di dalam pasal 53 ayat (1) dan pasal 67 ayat (1). Hakim tidak diperkenankan untuk melakukan pengujian dari segi kebijaksanaan (doelmatigheid ) suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Pengujian dari segi hukum menurut Indroharto meliputi unsur-unsur pokok : <sup>32</sup>

- a. Pengujian mengenai kewenangan Badan atau Jabatan TUN pada waktu mengeluarkan keputusan yang disengketakan ;
- b. Pengujian yang bersifat formal : yaitu yang berkaitan dengan soal apakah pembentukan keputusan tersebut telah sesuai 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.

## 2. Asas pengujian Ex-tunc .

Asas pengujian Ex-tunc maksudnya adalah Hakim PTUN di dalam melakukan pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan terbatas pada fakta-fakta atau keadaan hukum pada saat Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan dikeluarkan. Terhadap adanya perubahan keadaan hukum atau fakta-fakta tidak turut dipertimbangkan.

## B. Dasar-dasar Pengujian Oleh Hakim TUN

Hakim di dalam memutus suatu sengketa Tata Usaha Negara memerlukan alat ukur sebelum sampai pada suatu kesimpulan mengenai -

---

<sup>32</sup> Indroharto, Buku II, OP.cit. Hal. 168.

keabsahan menurut hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Menurut penjelasan pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, ada 2 fungsi dari pasal 53 ayat 2 tersebut yaitu :

- a. memberikan petunjuk kepada penggugat dalam menyusun gugatannya agar dasar gugatan yang diajukan itu mengarah kepada alasan yang dimaksudkan pada huruf a, huruf b, dan huruf c.
- b. merupakan dasar pengujian dan dasar pembatalan bagi pengadilan dalam menilai apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bersifat melawan hukum atau tidak, untuk keputusan yang digugat itu perlu dinyatakan batal atau tidak.

Dengan demikian maka pengujian yang dilakukan oleh Hakim terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah menggunakan alat uji atau alat ukur pasal 53 ayat ( 2 ) yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan



wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut ;

- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Menurut Philipus M. Hadjon, bagi Pemerintah ( Badan atau Pejabat tata Usaha Negara ) rumusan pasal 53 ayat 2 dapat dijadikan sebagai pedoman bagi unsur-unsur "rechtmatigheid" dalam pelaksanaan pemerintahan ( regmatigheid van bestuur, rechtmatig bestuur ). Unsur-unsur "rechtmatigheid" dalam pelaksanaan pemerintahan dikaitkan ketentuan pasal 53 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah :

1. kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan ( wetmatigheid ) yang meliputi wewenang, prosedur dan substansi keputusan.
2. ( keputusan ) diarahkan kepada sasaran yang tepat ( zuiverheid van oogmerk ) atau tidak menggunakan wewenang untuk tujuan lain ( tidak menyalahgunakan wewenang ) ;

3. bertindak secara wajar, rasional ( *redelijkheid* ) atau tidak bertindak sewenang-wenang<sup>33</sup>.

Untuk memperjelas apa yang dimaksud pada huruf a, b, dan c pasal 53 ayat (2) di bawah ini dikutip penjelasan dari pasal tersebut sebagai berikut ;

- a. Suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat dinilai " bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ". Apabila keputusan yang bersangkutan itu :
  - 1) Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural / formal.  
Contoh : Sebelum keputusan pemberhentian dikeluarkan seharusnya pegawai yang diberi kesempatan untuk membela diri.
  - 2) Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat materiel / substansial.  
Contoh : Keputusan di tingkat banding administratif, yang telah salah menyatakan gugatan penggugat diterima atau tidak diterima.
  - 3) Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang.  
Contoh : Peraturan dasarnya telah menunjuk pejabat lain yang berwenang untuk mengambil keputusan.
- b. Dasar pembatalan ini sering disebut penyalahgunaan wewenang. Setiap penentuan norma-norma hukum di dalam tiap peraturan itu tentu dengan tujuan dan maksud tertentu. Oleh karena itu, penerapan ketentuan tersebut harus selalu sesuai dengan tujuan dan maksud khusus diadakannya peraturan yang bersangkutan. Dengan demikian, peraturan yang bersangkutan tidak dibenarkan untuk diterapkan guna mencapai hal-hal yang di luar maksud tersebut. Dengan begitu wewenang materiel Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara juga terbatas pada ruang

---

<sup>33</sup> Philipus M.Hadjon, *Pemerintah Menurut Hukum ( Wet-En Rechtmatig Bestuur )*, *Yuridika*, Cet. Pertama, Surabaya, 1993, Hal.8.

lingkup maksud bidang khusus yang telah ditentukan dalam peraturan dasarnya.

Contoh : Keputusan Tata Usaha Negara memberi izin bangunan atas sebidang tanah, padahal dalam peraturan dasarnya tanah tersebut diperuntukkan jalur hijau.

- c. Dasar pembatalan ini sering disebut larangan berbuat sewenang-wenang. Suatu peraturan dasar yang memberikan wewenang kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adakalanya mengatur secara sangat terperinci dan ketat apa yang harus dilaksanakan dan mengikat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam melakukan urusan pemerintahan.

Pengaturan yang demikian mengikat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sehingga Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan itu tinggal melaksanakannya secara harfiah.

Dalam pemerintahan yang terikat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan bertugas :

- 1) Mengumpulkan fakta yang relevan, dan
- 2) Menerapkan ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan secara otomatis.

Dalam hal sedemikian itu pengadilan dalam menguji dari segi hukum keputusan yang dikeluarkan juga lebih mudah karena hanya :

- a. Melihat fakta yang relevan yang telah dikumpulkan, serta
- b. Mencocokkannya dengan rumusan dalam peraturan dasarnya.

Jarang sekali ketetapan penerapan ketentuan dalam peraturan itu dilihat dari segi asas-asas hukum tidak tertulis.

Dalam hal ketentuan tentang tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan itu dirumuskan sedemikian rupa dalam peraturan dasarnya, sehingga dapat ditafsirkan / diartikan bahwa dalam melaksanakannya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara memiliki kelonggaran untuk menentukan kebijaksanaan, maka wewenang pengadilan pada waktu menguji dari segi hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar ketentuan-ketentuan tersebut dilakukan secara marginal artinya sampai batas tertentu .

Apapun yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu harus dianggap sesuai dengan hukum (tidak bersifat melawan hukum), asal tidak sampai merupakan keputusan yang bersifat sewenang-wenang. Sekalipun Pengadilan tidak sependapat dengan kebijaksanaan yang diputuskan dalam keputusan itu, kalau keputusan itu tidak dapat dinilai

sebagai keputusan yang bersifat sewenang-wenang, maka Pengadilan harus menerimanya dan menganggapnya sah menurut hukum.

Dalam pemerintahan yang bebas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan bertugas :

- 1) Mengumpulkan fakta yang relevan ;
- 2) Mempersiapkan, mengambil, dan melaksanakan keputusan yang bersangkutan dengan memperhatikan asas-asas hukum yang tidak tertulis ; dan
- 3) Dengan penuh kelonggaran menentukan sendiri isi, cara menyusun, dan saat mengeluarkan keputusan itu.

Pengujian dari segi hukum yang dilakukan Pengadilan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara demikian itu terbatas pada penelitian :

- 1) Apakah semua fakta yang relevan itu telah dikumpulkan untuk ikut dipertimbangkan dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan ;

Contoh : Dalam hal keputusan yang digugat itu dikeluarkan atas dasar fakta yang kurang lengkap, maka keputusan yang demikian itu telah terjadi atas kemauan sendiri, bukan atas dasar hukum, sehingga merupakan keputusan yang bersifat sewenang-wenang.

- 2) Apakah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan pada waktu mempersiapkan, memutuskan dan melaksanakannya, telah memperhatikan asas-asas yang berlaku ;

Contoh : Keputusan pensiun seorang pegawai negeri dengan alasan kesehatan, yang tidak dilengkapi dengan pendapat Dewan Pertimbangan Kesehatan Pegawai.

- 3) Apakah keputusan yang diambil juga akan sama dengan keputusan yang sedang digugat kalau hal-hal tersebut pada angka 1 dan 2 telah diperhatikan.

Contoh : Menurut pasal 7 ayat (2), Undang-undang No.22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan ;

Panitia Penyelenggara Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D) wajib memberikan perantaraan kearah penyelesaian secara damai dalam suatu perselisihan perburuhan dengan jalan mengadakan perundingan dengan kedua belah pihak

yang berselisih, kemudian, barulah ia dapat mengambil keputusan yang bersifat mengikat kedua belah pihak. Apabila Perantaraan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D) itu dilakukan dengan cara berat sebelah atau tidak jujur, maka keputusan yang diambilnya mengenai perselisihan itu dapat dianggap sebagai keputusan sewenang-wenang.

Selain pengujian yang didasarkan kepada pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, pengujian yang dilakukan oleh Hakim TUN juga didasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, hal ini didasarkan atas ketentuan pasal 14 jo pasal 27 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman .

Pasal 14.

Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Pasal 27 ayat (1)

Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Dengan memperhatikan landasan tersebut sehingga Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik dikelompokkan kepada hukum yang tidak tertulis

yang sifatnya dinamis mengikuti perkembangan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Suatu langkah maju dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang telah mencantumkan mengenai Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, yang dimaksud dengan Asas Umum Pemerintahan Negara Yang Baik menurut pasal 1 angka 6, adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi kolusi dan nepotisme.

Di dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 telah diperinci Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi :

1. Asas Kepastian Hukum ;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara ;
3. Asas Kepentingan Umum ;
4. Asas Keterbukaan ;
5. Asas Proporsional ;
6. Asas Profesional ; dan
7. Asas Akuntabilitas.

Selanjutnya di dalam penjelasan pasal 3 telah diberikan pengertian dari asas penyelenggaraan negara tersebut sebagai berikut :

**Angka 1**

Yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan.

**Angka 2**

Yang dimaksud dengan “Asas Tertib Penyelenggara Negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

**Angka 3**

Yang dimaksud dengan “Asas Kepentingan Umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

**Angka 4**

Yang dimaksud dengan “Asas Keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

**Angka 5**

Yang dimaksud dengan “Asas Proporsionalitas” adalah yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.

**Angka 6**

Yang dimaksud dengan “Asas Profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Angka 7**

Yang dimaksud dengan “Asas Akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Alat ukur keabsahan tindak pemerintah menurut Philipus M. Hadjon, adalah sebagai norma pemerintahan yang berfungsi sebagai alat ukur bagi keabsahan tindak pemerintah adalah :<sup>34</sup>

- a. Peraturan perundang-undangan ( hukum tertulis )
- b. Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik ( disingkat AUPB, istilah Belanda : *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* disingkat *abbb* )

Dalam Praktek PTUN penggunaan AAUPB mengacu kepada Juklak Mahkamah Agung RI Nomor : 052/Td.TUN/III/1992 tanggal 24 Maret 1992, angka V. 1. memberikan petunjuk sebagai berikut :

Di dalam hal Hakim mempertimbangkan adanya Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagai alasan pembatalan Penetapan maka, maka hal tersebut tidak perlu dimasukkan dalam dictum putusannya, melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebutkan asas mana dari Asas-asas umum Pemerintahan Yang Baik yang dilanggar dan akhirnya harus mengacu pada pasal 53 ayat (2).

Cacat Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara dan tindak pemerintah pada umumnya menyangkut dengan tiga unsur utama asas "*rechtmatigheid van bestuur*" yaitu :

Unsur kewenangan, prosedur, dan substansi. Berdasarkan tiga unsur tersebut, cacat yuridis dari tindak pemerintah dapat diklasifikasikan dalam tiga macam cacat , yaitu cacat wewenang, cacat prosedur dan cacat substansi. Asas Umum prosedur bertumpu atas tiga landasan -

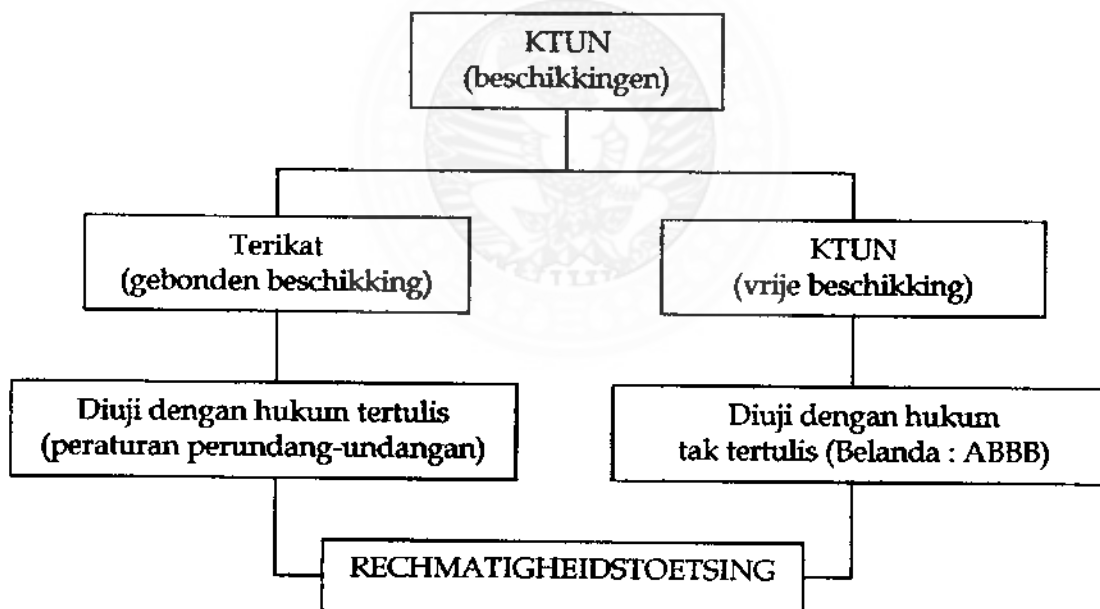
---

<sup>34</sup> Philipus M.Hadjon, *Klasifikasi dan Identifikasi Cacat Yuridis Dalam Bidang tata Usaha Negara*, Makalah. Hal.5.



utama hukum administrasi, yaitu asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental, asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan, asas instrumental meliputi asas efisiensi dan asas efektifitas. Cacat Substansi menyangkut "apa" dan "untuk apa". Cacat substansial menyangkut "apa" merupakan tindakan sewenang-wenang, cacat substansial "untuk apa" merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang<sup>35</sup>.

Alur pengujian Keputusan Tata Usaha Negara terikat dan Keputusan Tata Usaha Negara bebas menurut Philipus M. Hadjon dapat digambarkan dalam bentuk skema sebagai berikut :<sup>36</sup>



<sup>35</sup> Ibid. Hal.2-4.

<sup>36</sup> Philipus M. Hadjon Et. AL Hal.328

### **C. Pengujian Hakim TUN Dalam Gugatan Perlawanan**

Ruang lingkup pengujian dan dasar pengujian yang diuraikan pada huruf A dan B tersebut di atas adalah berkaitan dengan obyek sengketa berupa Keputusan Tata Usaha Negara, seperti telah diuraikan di dalam Bab IV huruf C, bahwa yang menjadi obyek dalam gugatan perlawanan adalah pelaksanaan terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dengan demikian ruang lingkup pengujian dari sisi *rechtsmatigheid* dan *ex-tunc* serta dasar-dasar pengujian seperti yang dimaksud dalam pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik tidak dapat diterapkan oleh Hakim TUN dalam melakukan pengujian terhadap gugatan perlawanan.

Pengujian oleh Hakim TUN yang memeriksa gugatan perlawanan adalah terbatas pada elemen-elemen atau unsur-unsur yang terkandung dalam pasal 118 yaitu :

1. Apakah pelaksanaan putusan yang dilawan tersebut telah memperoleh kekuatan hukum tetap ?
2. Apakah dalam putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap terdapat adanya kewajiban bagi tergugat dalam hal ini Badan atau Pejabat

TUN untuk melaksanakan salah satu kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11) ?

3. Apakah pihak ketiga tidak pernah ikut serta atau diikuti sertakan dalam sengketa pelaksanaan putusan yang dilawan sebagaimana dimaksud dalam pasal 83 ?
4. Apakah pihak ketiga mempunyai kepentingan yang langsung dirugikan bilamana putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut dilaksanakan ?
5. Apakah putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut pada saat didaftarkan gugatan perlawanan belum dilaksanakan ?

Selain elemen-elemen atau unsur-unsur dari pasal 118 yang diuji, Hakim TUN harus pula menguji keterkaitan antara kepentingan Pelawan yang dirugikan yang menimbulkan akibat hukum sehingga putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tidak dapat dilaksanakan atau ( non eksekutable ), disinilah inti permasalahan yang sebenarnya.

Hakim yang memeriksa gugatan perlawanan sama sekali tidak boleh melakukan pengujian terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, bilamana hal itu dilakukan akan menghilangkan eksistensi dari putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu sendiri dan

Hakim yang memeriksa dan memutus sengketa gugatan perlawanan akan bertindak sebagai peradilan tingkat ke-empat.

Di bawah ini akan diberikan contoh kasus yang berkaitan dengan pengujian Hakim Tata Usaha Negara dalam putusan gugatan perlawanan tanggal 26 Maret 1999 Nomor : 104 PLW/G.TUN/1993/PTUN.SBY. dalam sengketa gugatan perlawanan antara Li Martha Yuanita dkk sebagai Pelawan I s/d VI, dengan Yohannes Sukantio dkk sebagai Pelawan Intervensi I s/d XX, melawan Yahya Sumarno alias H. Parid Affandi, sebagai Terlawan I dan Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Surabaya sebagai Terlawan II.

Hakim Tunggal yang memeriksa sengketa gugatan Perlawanan Nomor : 104 PLW/G.TUN/1993/PTUN.SBY. telah mengeluarkan penetapan penundaan pelaksanaan putusan No. 104 / PUT. TUN / 1993 / PTUN. SBY tanggal 15 Juni 1994 yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dicatat dalam Berita Acara Sidang tanggal 28 Januari 1999, Terlawan II telah menyatakan sikapnya akan mematuhi dan tidak akan melaksanakan putusan No. 104/PUT.TUN/1993/PTUN.SBY tanggal 15 Juni 1994 dicatat dalam Berita Acara sidang tanggal 28 Januari 1999.

Dalam pertimbangan hukumnya hakim tunggal yang memeriksa sengketa gugatan perlawanan No. 104 PLW/G.TUN/1993/PTUN.SBY. sama

sekali tidak melakukan penilaian terhadap substansi isi pertimbangan hukum dari putusan tanggal 15 Juni 1994 No. 104/PUT.TUN/1993 /PTUN.SBY yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Hakim tunggal yang memeriksa sengketa gugatan perlawanan No.104 PLW/G.TUN/1993/PTUN.SBY, dalam putusannya tanggal 15 juni 1994 yaitu pada bagian pertimbangan hukumnya dari halaman 63 dst.nya telah memberikan pertimbangan hukum dan sekaligus melakukan pengujian terhadap elemen-elemen atau unsur-unsur pasal 118 ayat (1), dan ayat (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 yaitu :

1. Harus ada putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Terhadap unsur tersebut hakim menyatakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 15 Juni 1995 No. 104/PUT.TUN /1993/PTUN.SBY telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena putusan tersebut dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi TUN Surabaya tanggal 14 Februari 1995 No. 72/B/1994/PT.TUN.SBY dan Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 16 Oktober 1996 No. 176 K/TUN/1995 serta Putusan PK MARI tanggal 27 April 1998 No.13/PK/1997.

2. Adanya kewajiban Tergugat untuk melaksanakan salah satu kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11).

Hakim mempertimbangkan bahwa didalam amar putusan PTUN Surabaya tanggal 15 Juni 1995 No. 104/PUT.TUN/1993/PTUN.SBY angka 3 . Memerintahkan kepada Tergugat untuk menerbitkan kembali Sertifikat HM No. 11/Kel. Buntaran, sesuai dengan pasal 97 ayat (9).

3. Pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan pasal 83 dan ia kkhawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Bahwa hakim mempertimbangkan berdasarkan fakta-fakta yang ada, tidak ada satupun pihak Pelawan I s/d VI dan Pelawan Intervensi I s/d XX yang pernah ikut serta atau diikuti sertakan dalam sengketa Nomor : 104/PUT.TUN/1993/PTUN.SBY.

Hakim mempertimbangkan fakta-fakta yang menyebabkan putusan PTUN Surabaya tanggal 15 Juni 1994 No. 104/PUT.TUN/1993 /PTUN.SBY , tidak dapat dilaksanakan adalah :

1. Tanah obyek sengketa dahulu berasal dari tambak sekarang sudah menjadi daerah perindustrian ;

2. Bahwa tanah obyek sengketa hanya sebahagian yang terkena industri, ada yang kena dipinggir bidang tanah adapula terpotong di dalam bidang tanah industri Para Pelawan dan Pelawan Intervensi (lihat gambar Pemeriksaan Setempat/Berita Acara Pemeriksaan Setempat) ;
  3. Sebahagian dari tanah in casu sudah menjadi sarana jalan umum setempat dikenal Jalan Margomulio Indah ( lihat Berita Acara Pemeriksaan Setempat/Gambar Pemeriksaan setempat.
  4. Sebahagian dari Sertifikat Hak Milik in casu menjadi Jaminan hutang di Bank ( lihat Berita Acara Pemeriksaan Setempat di Kantor Terlawan II pada tanggal 19 Maret 1999 ) ;
  5. Bahwa sebagian dari sertifikat Hak Milik In casu sudah beberapa kali berpindah tangan.
4. Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap belum dilaksanakan.

Unsur tersebut Hakim pada pokoknya mempertimbangkan sebagai berikut ;

Bahwa gugatan perlawanan ini diajukan oleh Pelawan I s/d VI dan didaftarkan di Kepaniteraan PTUN Surabaya pada 12 Januari 1999.

Terlawan II menyatakan pada saat sidang pertama tanggal 28 Januari 1999 Putusan PTUN Surabaya obyek sengketa in litis belum dilaksanakan.

Dari pengujian yang dilakukan oleh Hakim yang memutus gugatan perlawanan No. 104 PLW/G.TUN/1993/PTUN.SBY, dapat disimpulkan bahwa yang dijadikan dasar untuk menyatakan bahwa putusan tanggal 15 Juni 1994 No. 104/PUT.TUN/1993/PTUN.SBY yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dikaitkan dengan keadaan kondisi lokasi Sertifikat Hak Milik No : 11/Kel. Buntaran sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, yaitu adanya perubahan-perubahan seperti di jelaskan di atas, yang semula lokasi dari Sertifikat Hak Milik No. 11/ Kel. Buntaran adalah merupakan tambak.

Disamping mempertimbangkan elemen-elemen dari pasal 118, Hakim yang memutus gugatan perlawanan ini juga telah menerapkan Asas "ultra petita " dalam pertimbangan hukumnya , yaitu telah menilai dan mempertimbangkan telah terjadinya pelanggaran hukum dan dilanggarnya Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik oleh Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional sehubungan dengan diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan nasional tanggal 14 Januari 1999 No : 3-VIII-1999 Tentang Pembatalan



Pendaftaran Hak Milik No : 11/Kel. Buntaran atas nama Choirul Azhar berikut pecahannya terletak di Kelurahan Buntaran , Kecamatan Tandes, Kotamadya Surabaya .

Alasan dari Hakim untuk membatalkan Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 14 Januari 1999 No : 3-VIII-1999, adalah karena terjadi kontradiksi antara Surat Keputusan tersebut dengan amar putusan PTUN Surabaya ianggai 15 Juni 1994 No :104/PUT.TUN/1993/PTUN.SBY. Sertifikat Hak Milik yang dibatalkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 11/Kel. Buntaran Gambar Situasi No : 751 tanggal 11 Oktober 1971, luas 41.400 m<sup>2</sup> atas nama Choirul Azhar terletak di Kelurahan Buntaran, Kecamatan Tandes, Kotamadya Surabaya berikut pecahannya sebagaimana daftar terlampir dan menyatakan status tanahnya kembali kepada status semula yaitu Hak Yasan Petok No : 103, persil No : 13 A.7.d.II, sedangkan isi putusan malah memerintahkan kepada tergugat/terlawan II untuk menerbitkan sertifikat Hak Milik No : 11/Kel.Buntaran :

Adapun amar putusan gugatan perlawanan tanggal 26 Maret 1999 Nomor : 104 PLW/G.TUN/1993/PTUN.SBY, adalah sebagai berikut :

## MENGADILI

DALAM GUGATAN PERLAWANAN I SAMPAI DENGAN VI DAN GUGATAN PELAWAN INTERVENSI I SAMPAI DENGAN XX :

- Mengabulkan gugatan Pelawan I sampai dengan VI dan Pelawan Intervensi I sampai dengan XX untuk sebagian ;
- Menyatakan Pelawan I sampai dengan VI dan Pelawan Intervensi I sampai dengan XX sebagai Pelawan yang benar ;
- Menyatakan eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 15 Juni 1994 No.104/PTU.TUN/1993/PTUN.SBY. tidak dapat dilaksanakan (Non Eksekutabel) ;
- Menyatakan batal Pelaksanaan Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 25 Maret 1997 No.104 K/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 Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional 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 Badan Pertanahan Nasional agar menerbitkan Surat Keputusan yang isinya mencabut Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 14 Januari 1999 No.3-VIII-1999 serta memerintahkan kepada Terlawan II agar menghidupkan kembali Sertifikat hak Milik Pecahan dari Sertifikat Hak Milik No.14 dan 15/Kel. Buntaran dan menghidupkan kembali buku tanah pecahan dari Sertifikat Hak Milik No.14 dan 15/Kel. Buntaran untuk atas nama Para Pelawan I sampai dengan VI dan Pelawan Intervensi sampai dengan XX serta mengumumkannya dalam Harian Umum yang terbit di Surabaya ;
- Memerintahkan kepada Terlawan II agar Terlawan II yang pada pokoknya menghidupkan kembali Sertifikat dan buku tanah pecahan dari Sertifikat Hak Milik No.14 dan 15/Kel. Buntaran untuk atas nama Pelawan I sampai dengan VI dan Pelawan Intervensi I sampai dengan XX serta mengumumkannya pada Harian Umum yang terbit di Surabaya ;

- Menghukum Terlawan I dan Terlawan II secara tanggung renteng untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 622.000,- (enam ratus dua puluh dua ribu rupiah);
- Menolak gugatan Pelawan Intervensi I sampai dengan XX untuk selebihnya;

Sebagai konsekuensi dari ketentuan pasal 118 Undang-undang 5 Tahun 1986 yang tidak secara lengkap mengatur hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan gugatan perlawanan, akan menimbulkan amar putusan yang tidak hanya menyatakan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tidak dapat dilaksanakan ( non eksekutable ), akan tetapi telah berkembang seperti amar putusan dalam gugatan sengketa Tata Usaha Negara, sesuai dengan interpretasi masing-masing pihak. Hal lain yang menyebabkannya adalah karena Hakim tidak berpegang pada norma yang ada dalam pasal 83 dan pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Setelah memperhatikan uraian-uraian dari bab I sampai dengan Bab V dapatlah diberikan suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. dengan memperhatikan pengertian Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 4 yang unsur-unsurnya adalah :
  - a. Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara ;
  - b. Antara orang atau badan hukum perdata melawan ;
  - c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagai akibat ;
  - d. Dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara .

Dihubungkan dengan elemen-elemen atau unsur-unsur dari pasal 118 ayat (1), dan ayat (2), maka gugatan perlawanan tidak dapat dikategorikan sebagai suatu sengketa Tata Usaha Negara.

Dengan tidak terpenuhinya sengketa gugatan perlawanan sebagai suatu Sengketa Tata Usaha Negara patut dipertanyakan dasar kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menerima dan memeriksa gugatan

perlawanan bila dikaitkan dengan ketentuan pasal 47 , pasal 1 angka 4, dan pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

2. Para pihak dalam sengketa gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap adalah pihak ketiga yang tidak pernah ikut serta atau diikuti sertakan selama pemeriksaan sengketa yang bersangkutan sesuai ketentuan pasal 83 dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai pihak Pelawan, sedangkan pihak Terlawannya adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang akan melaksanakan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap ( Tergugat dalam sengketa semula ). Obyek gugatan dalam sengketa gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah pelaksanaannya, bukan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dan bukan pula perintah dari Ketua PTUN, serta tidak pula perintah dari pejabat atasan dari pejabat yang akan melaksanakan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

3. Syarat-syarat surat gugatan perlawanan sama dengan syarat-syarat gugatan dalam sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 56, akan tetapi alasan-alasan gugatan tidak bisa berpedoman pada pasal 53 ayat (2), sedangkan prosedur masuknya gugatan perlawanan sama dengan prosedur masuknya gugatan dalam sengketa Tata Usaha Negara.
4. Ruang lingkup pengujian dan dasar pengujian oleh Hakim TUN dalam menghadapi sengketa gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tidak berlaku pengujian dari sisi *rechtmaticheid* dan *ex-tunc* serta pasal 53 ayat (2) dan AAUPB.
5. Dari aspek kepastian hukum bilamana dalam suatu sengketa ada keterkaitan dengan pihak ke tiga, sesuai dengan asas *dominus litis*, hakim sebaiknya memanggil pihak ketiga dan dibuatkan berita acara serta mengharuskan untuk masuk dalam sengketa yang sedang berjalan dengan suatu penetapan sehingga sejak dini kepentingan pihak ke tiga telah diakomodir.
6. Sepanjang pasal 83 rumusannya belum diubah dari "dapat " masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara menjadi suatu keharusan, maka

ketentuan pasal 118 untuk perlindungan kepada pihak ketiga tetap urgen untuk dipergunakan.

**B. Saran**

1. Untuk menghindari penggunaan pasal 118 oleh pihak ketiga dalam hal suatu obyek sengketa berpotensi ada kaitannya dengan kepentingan pihak ketiga, seyogyanya hakim lebih pro aktif untuk menggunakan prakarsanya untuk memanggil dan memberi penjelasan kepada pihak ketiga yang ada kaitannya dengan obyek sengketa bila perlu mengeluarkan penetapan untuk memasukkan pihak ketiga yang terkait dengan sengketa yang sedang diperiksa ( Asas Dominus Litis )
2. Sehubungan dengan akan dilakukannya revisi terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 ketentuan pasal 118 perlu untuk ditinjau kembali dengan menyempurnakan ketentuan pasal 83 sehingga kepentingan pihak ketiga sudah tertampung sejak awal.



# DAFTAR BACAAN



## Daftar Bacaan

### Buku/Makalah/majalah

- Abdullah Rozali, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Ed. 1, Cet. 3, Jakarta 1994.
- Algra, N.E, et al *Kamus Istilah Hukum Fockema Andrea*, terjemahan Saleh Adiwinata et al, Binacipta, Cetakan pertama , 1993.
- Atmosudirjo, Prajudi. S, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Cet. Ke-10, Jakarta 1994.
- Basah, Sjachran, *Menelaah Liku-Liku Rancangan Undang-Undang No.- tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha negara*, Alumni, Cet. II, Bandung 1992.
- \_\_\_\_\_, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, P.T. Alumni, Cetakan Ke-3, Bandung 1997.
- Hadjon, Philipus M, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintah ( Bestuurhandeling )*, Djumali, Surabaya, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya*, Penangannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, PT Bina Ilmu, Cet.pertama, Surabaya, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Pemerintah Menurut Hukum ( Wet -En Rechtmatig Bestuur )*, Yuridika, Cet. Pertama, Surabaya 1993.
- \_\_\_\_\_, et al , *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Cetakan Pertama, Yogyakarta 1993
- \_\_\_\_\_, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato, diucapkan pada peresmian penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994.
- \_\_\_\_\_, et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Cetakan kedelapan, Yogyakarta 2002.
- \_\_\_\_\_, *Pengkajian Ilmu Hukum, Lokakarya Metode Pendidikan Hukum*, Fakultas Hukum Universtias Merdeka Malang, tanggal 20 September 2000.
- \_\_\_\_\_, *Butir - Butir Pokok Mengenai Perubahan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986*, Makalah, Bogor 2000.
- \_\_\_\_\_, *Klasifikasi dan Identifikasi Cacat Yuridis Dalam Bidang Tata Usaha Negara* , Makalah

- Hadikusuma, Hilman, *bahasa hukum Indonesia*, Alumni, Bandung 1984.
- Harahap, M. Yahya, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi, Bidang Perdata*, PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan keempat, Jakarta 1993
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan tata Usaha Negara*, Buku I dan II, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan kelima, Jakarta, 1994.
- Lotulung Paulus Effendi, *Kriteria "Kepentingan" Dalam Pengajuan Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, 1999.
- Mahkamah Agung RI, *Yurisprudensi Mahkamah Agung RI*, Jakarta 1997.
- \_\_\_\_\_, *Yurisprudensi Mahkamah Agung RI Dengan Anotsi*, Jakarta 1999.
- \_\_\_\_\_, *Diskusi Topik VI Tentang Gugatan Perlawanan Eks. Pasal 118 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986*, Jakarta 2002.
- Marbun, S.F, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Cetakan Pertama, Yogyakarta 1997.
- \_\_\_\_\_, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Cetakan pertama, Yogyakarta, 1998.
- \_\_\_\_\_, et al ( *Penyunting* ) *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Cet. I, Yogyakarta 2001.
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Cetakan Pertama Edisi Ketiga, Yogyakarta 1988.
- Muhjad, Hadin. M, *Beberapa Masalah Tentang Pertadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Akademika Pressindo, Edisi pertama, Cetakan pertama, Jakarta 1985.
- Mustafa Bachsan, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Cet. Ke 1, Bandung 2001.
- Rido, Ali, *Badan hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, koperasi, Yayasan, Wakaf, Alumni*, Cetakan pertama, Bandung 1977.
- Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Setiadi, Wicipto, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Suatu Perbandingan*, PT RajaGrafindo, Ed. I, Cet.3, Jakarta 1992.
- Soemitro Rochmat, *Peradilan Tata Usaha Negara*, PT Reffika Aditama, Cetakan keempat, Bandung 1998.
- Tjakranegara, Soegijanto R. , *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Sinar Grafika, Ed. 1, Cet. 3, Jakarta, 2002
- Usfunan, Johanes, *Perbuatan Pemerintah Yang Dapat Digugat*, Djambatan, Jakarta, 2002.

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

**Majalah**

***Varia Peradilan*, Tahun XVI. No.186 Maret 2001, IKAHI.**

***Yuridika*, Volume 16, No. 2 Maret 2001, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya .**

