

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2. 1. Tujuan Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara

Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara juga diartikan sebagai kecenderungan tekad pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi warga negara terhadap kekuasaan pemerintah dalam melaksanakan urusan pemerintahan; sebagai negara yang sedang membangun, soal campur tangan pemerintah yang lebih besar dalam kegiatan-kegiatan kehidupan masyarakat merupakan masalah di negara-negara berkembang di mana wewenang bertindak dan mengatur kehidupan masyarakat dalam pembangunan mungkin dirasakan sebagai pelanggaran hak asasi warga negara. Namun, haruslah diakui bahwa dengan adanya Peradilan Administrasi Negara bukanlah merupakan jaminan bagi warga negara bahwa kepentingan umum dan kepentingan warga negara menjadi seimbang.²⁶ Selain itu juga Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatic*).²⁷

Di dalam melakukan tindakan hukum publik Badan/Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai peranan sebagai pelaku hukum publik yang menjalankan kekuasaan

²⁶ Djoko Prakoso, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1988, hlm.58.

²⁷ Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm.154.

hukum publik yang dijemakan dalam kualitas penguasa (*authorities*) seperti halnya badan-badan tata usaha negara dan pelbagai jabatan yang disertai wewenang penggunaan kekuasaan publik. Wujud dari pelaksanaan urusan pemerintahan dapat berupa tindakan hukum yang berkaitan dengan tindakan material dan berbagai tindakan hukum yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara.²⁸ Pengadilan Tata Usaha Negara menjalankan peranan yang sangat penting dalam melakukan fungsi kontrol terhadap tindakan badan atau pejabat administrasi negara agar tidak bertindak melampaui kewenangan yang dimilikinya.²⁹

Muchsan menyatakan bahwa pengawasan adalah kegiatan menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*).³⁰ Berbagai cara dapat dilakukan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah/administrasi negara, Menurut SF Marbun antara lain dengan *constitutional control*, *political control*, *judicial and legal control*, *technical control*, *social control*, dan *administrative control*, sedangkan menurut Muchsan pengawasan terhadap pemerintah meliputi; pengawasan yuridis oleh lembaga peradilan dan pengawasan fungsional oleh lembaga fungsional.³¹

²⁸ Y. Sri Pudyatmoko dan W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Salah Satu Fungsi Kontrol Pemerintah*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 1996, hlm.29.

²⁹ *Ibid.* hlm.51.

³⁰ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1992, hlm.38.

³¹ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni Bandung, 2004, hlm.201.

Ditinjau dari segi saat/waktu dibedakan antara kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*, dikatakan sebagai kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelumlah dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi kewenangan pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebagai tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah, dengan kata lain arti pengawasan disini dititik beratkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Peranan badan peradilan melalui suatu *judicial control* adalah selalu bersifat kontrol *a-posteriori*, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya suatu perbuatan atau tindakan.³²

Lotulung³³ membuat klasifikasi ditinjau dari sifat kontrol terhadap objek yang diawasi dibedakan antara kontrol segi hukum dan kontrol segi manfaat. Apakah kontrol itu hanya dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas), yaitu segi *rechmatigheid* dari perbuatan pemerintah atautkah juga disamping segi *rechmatigheid* ini dinilai pula benar tidaknya perbuatan yang ditinjau dari segi/pertimbangan kemanfaatannya (*opportunitas*), yaitu segi *doelmatigheid*. Jadi dibedakan antara kontrol segi hukum (*doelmatigheidstoetsing*). Misalnya kontrol yang dilakukan badan peradilan (*judicial control*) pada prinsipnya hanya menitik beratkan pada segi legalitas, yaitu kontrol segi hukum, sedangkan

³² W. Riawan Tjandra, *Loc.cit.*

³³ *Ibid.*, hlm.207.

suatu kontrol teknis administrasi intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (*built-in control*) bersifat selain penilaian legalitas (*rechmatigheidstoetsing*), juga dan bahkan menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*) dari tindakan yang bersangkutan.

Menurut Hasan Suryono³⁴ secara skematis sistem pengawasan dapat diberikan menjadi dua jenis, yaitu; *Pertama*, pengawasan administratif yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat hakikatnya merupakan suatu kewajiban, oleh karena itu, bersifat mutlak yang diawasi langsung oleh pimpinan. Pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya. *Kedua*, pengawasan oleh kekuasaan kehakiman, baik secara keperdataan maupun secara administratif.

Menurut Irfan Fachruddin dalam hal pengawasan, mempertahankan berarti menjaga agar pihak yang dituju oleh suatu kaidah sedapat mungkin memenuhinya. Untuk mencapai tujuan itu dikenal berbagai tipe mempertahankan hukum. Bentuk yang paling menonjol antara lain, *pertama*, pengawasan dengan cara “mendesak dari atas” atau “membuat takut” dan, *kedua*, pengawasan “membujuk” atau melalui “perundingan”,³⁵

³⁴ Hasan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara (HTUN)*, Surakarta: UNS Press, 2005, hlm.46.

³⁵ Irfan Fachrudin, *Op.cit.*, hlm.190.

Kontrol sering juga disebut sebagai “pengawasan”³⁶ atau “memeriksa”³⁷. Lotulung lebih menyukai menggunakan istilah kontrol, sebagai padanan kata dari pengawasan. Paulus Effendi Lotulung³⁸ lebih cenderung menyebut pengawasan dengan istilah kontrol, beliau membedakan jenis kontrol ke dalam kontrol intern dan kontrol ekstern. Dipandang dari “*kelembagaan*” yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi Kontrol Intern (*Internal Control*) dan Kontrol Ekstern (*External Control*), sebagai berikut:

- a. Kontrol Intern (*Internal Control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya, pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan secara hierarkis. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis-administratif atau “*built-in control*”;
- b. Kontrol Ekstern (*Eksternal Control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol yang dilakukan secara langsung seperti Kontrol Keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Kontrol Sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, Kontrol Politis yang dilakukan oleh Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat dalam bentuk hearing ataupun hak bertanya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat

³⁶ Mas’ud Khasan Abdul Qohar, *Kamus Ilmiah Populer*, Penerbit Bintang Pelajar, hlm.187.

³⁷ Yulius dkk, *Kamus Baru Bahasa Indonesia*, Surabaya: Usaha Nasional, hlm.116.

³⁸ Irfan Fachrudin, *Op.cit.*, hlm.202-204.

Daerah (DPRD) terhadap Pemerintah (eksekutif), dan Kontrol Peradilan (*judicial control*) antara lain Peradilan Umum, mapun Peradilan Tata Usaha Negara/Administrasi, serta badan lainnya seperti *Ombudsman* Nasional.³⁹

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah yaitu pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya. *Kedua*, tolok ukurnya yaitu hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*) serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*). *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan. *Keempat*, jika terjadi tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan. *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan.⁴⁰

³⁹ *Ibid.*, hlm.92.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm.90-91.

Pemerintah selaku pelaksana kekuasaan di bidang eksekutif dalam melaksanakan urusan pemerintah tidak boleh lagi ada penyimpangan kekuasaan, karena Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara ini pembentukannya bertujuan:

- a. Agar Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tidak bertindak sewenang-wenang melakukan perbuatan yang dapat merugikan warga negara;
- b. Agar Badan/Pejabat Tata Usaha Negara benar-benar melaksanakan tugas dan kewajiban yang diberikan oleh undang-undang kepadanya;
- c. Agar Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan produk berupa surat keputusan sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).⁴¹

Oleh karena itu, segenap tindakan pemerintah yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara harus diuji terhadap norma-norma kelayakan dan kepatutan. Intinya, tata pemerintahan (tata kelola) yang baik sebagai konsep dari *good governance*. Dan apabila dihubungkan dengan kepentingan rakyat banyak, maka tujuan *good governace* itu yakni: pertama, untuk mewujudkan berbagai kepastian, kemudahan dan “keberhasilan” (transparansi serta akuntabilitas) dalam pelayanan publik; dan kedua, untuk memberikan perlindungan kepada rakyat dari tindakan sewenang-wenang dari pemerintah.⁴²

⁴¹ Diani Kesuma, *Diklat Kemahiran Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Universitas Pancasila, 2010, hlm.1.

⁴² Endra Wijaya dan Ali Abdullah, *Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Lentera Hukum Indonesia, 2011, hlm.1.

2.2. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara memiliki karakteristik yang berbeda dengan peradilan yang lainnya yaitu watak hukum publik. Salah satu konsekuensi watak itu adalah bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai kekuatan mengikat “*erga omnes*”, tidak hanya para pihak yang bersengketa. Ketentuan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 53 sampai dengan Pasal 132, Bab IV tentang Hukum Acara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Garis besar Bab IV mengatur tentang:⁴³

- i. Acara (prosedur) biasa di tingkat pertama (Pasal 53 sampai Pasal 121), sekelumit tentang ketentuan acara ditingkat banding (Pasal 122 sampai Pasal 130) dan kasasi (Pasal 131) serta acara luar biasa tentang peninjauan kembali (Pasal 132);
- ii. Selama berjalannya prosedur biasa tersebut di tingkat pertama dapat terjadi penerapan acara singkat atau acara pemutusan pokok gugatan secara sederhana yang ditetapkan oleh Ketua Pengadilan (Pasal 62 ayat (1) dan (2)) dan oleh Majelis yang memutus gugatan perlawanan yang diajukan terhadap penetapan Ketua Pengadilan tersebut (Pasal 62 ayat (4));
- iii. Acara cepat yang diatur dalam Pasal 98; serta
- iv. Acara mengenai pemutusan tentang permohonan khusus seperti permohonan untuk beracara dengan cuma-cuma dan permohonan untuk penundaan pelaksanaan keputusan yang sedang digugat sampai diperolehnya putusan Pengadilan yang berkekuatan tetap.

Hukum acara biasa disini adalah jalannya proses dari tiap gugatan yang masuk, kalau tidak diterapkan acara-acara khusus, seperti acara singkat, acara cepat, acara yang dipakai dalam menyelesaikan permohonan untuk penundaan pelaksanaan keputusan yang sedang digugat dan acara untuk menangani permohonan untuk beracara Cuma-cuma. Hukum acara biasa merupakan acara yang normal ditempuh dan seharusnya

⁴³ Indroharto, *Op.cit.*, hlm.66.

dilalui oleh tiap gugatan yang diajukan. Tujuan yang ingin dicapai dengan menerapkan acara biasa adalah untuk memperoleh suatu putusan pengadilan yang final yang baik dan berbobot yang didasarkan atas hasil pemeriksaan yang cermat dan teliti mengenai: dasar-dasar dan latar belakang dari sengketa yang diajukan, mengenai kadar kebenaran dari dalil-dalil yang diajukan para pihak maupun dasar-dasar hukum dari perkaranya. Hukum acara ini dilakukan untuk menyatakan Keputusan TUN mengenai pokok sengketa bersifat melawan hukum atau tidak, sah atau tidak, harus dibatalkan atau tidak.⁴⁴

Acara ini memberi kesempatan kepada kedua pihak untuk saling mengadakan tukar menukar surat-surat dan dokumen-dokumen, untuk meminta pemeriksaan-pemeriksaan tambahan yang dilakukan atas perintah pengadilan, untuk melihat berkas perkara, dan akhirnya suatu pemeriksaan dimuka sidang yang terbuka untuk umum, dimana para pihak dapat mengajukan saksi-saksi, saksi ahli, dan sebagainya. Prosedur biasa ini selalu mengakhiri gugatan itu dengan putusan mengenai pokok sengketa (*ten principle*). Tetapi sampai selesainya acara biasa ini selalu memakan waktu yang lama. Lamanya waktu tersebut adalah karena demi untuk cermatnya pemeriksaan, kepada para pihak secara berturut-turut dan bergantian harus diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat mengenai segala hal yang terjadi selama proses berjalan.⁴⁵

⁴⁴ *Ibid.*, hlm.67.

⁴⁵ *Ibid.*

Secara garis besar proses tertib beracara menurut acara biasa dapat dibagi atas tindakan sebelum pemeriksaan di sidang pengadilan dan pada pemeriksaan dimuka sidang pengadilan dengan berbagai ragam pentahapan yang harus dilalui.

i. Pengajuan Gugatan (Pasal 53 sampai dengan Pasal 67)

Pasal 1 angka 5 menentukan, bahwa gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan. Hukum acara peradilan tata usaha negara tidak mengenal “perkara”, melainkan “sengketa” (Pasal 1 angka 4), karena timbulnya perbenturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara badan dengan pejabat administrasi negara dengan warga masyarakat (Penjelasan Umum angka 1).

Pihak yang berhak mengajukan gugatan (penggugat) hanyalah orang, dan atau badan hukum perdata, atau subyek hukum perdata semata-mata, karena itu penggugat berhak siapa yang akan digugat. Sedangkan badan atau pejabat administrasi negara atau subyek hukum publik dilarang mengajukan gugatan (Pasal 1 angka 4, 5 dan 6 jo Penjelasan Pasal 53 ayat (1)). Surat gugatan harus ditandatangani/cap jempol oleh penggugat atau kuasanya. Bilamana surat gugatan itu ditantangani oleh kuasanya maka harus disertai dengan surat kuasa khusus yang sah.

Gugatan diajukan karena (para) penggugat merasa kepentingannya dirugikan disebabkan tindakan-tindakan administrasi yang dituangkan dalam keputusan atau tidak mengeluarkan keputusan itu. Keputusan yang disengketakan dapat diminta untuk dinyatakan *batal* atau *tidak sah* sebagai tuntutan pokok yang macamnya terbatas yang berbeda dengan permintaan pokok dalam gugatan perkara perdata.

Secara hukum kedua kata itu mengantung pengertian dan konsekuensi yang tidak sama dalam pelaksanaan putusan/eksekusi. *Tidak sah (niet recht geldig)* mengandung pengertian yang lebih luas sebab ke dalamnya tidak hanya termasuk *batal (nietig)* atau *batal mutlak (absolute nietig)* saja, melainkan juga dapat *batal karena hukum (nietigheid van rechtswege)* dan dapat *dibatalkan (vernietig-baar)* yang masing-masing mempunyai makna yuridis tersendiri.⁴⁶ Sengketa administrasi negara terdapat juga tuntutan tambahan berupa permintaan ganti rugi dan selain itu terdapat rehabilitasi dalam hal kepegawaian saja (Pasal 53 ayat (1) jo Pasal 120 dan Pasal 121).

Sengketa administrasi dilihat dari cara penyelesaiannya dapat dibedakan dan digolongkan dalam 2 hal, *Pertama*, yang langsung berarti bahwa untuk sengketa administrasi itu tidak terbuka kemungkinan upaya administrasi, melainkan hal itu semata-mata menjadi kompetensi absolut pengadilan administrasi (tingkat pertama). *Kedua*, tidak langsung berarti terbuka kemungkinan sengketa administrasi itu diselesaikan dengan menggunakan seluruh upaya administrasi yang ada. Tenggang waktu mengajukan gugatan diberikan bervariasi dalam menghitung sejak waktu dimulainya (Pasal 55). Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang memeriksa dan memutusi sengketa tata usaha negara itu, adalah pengadilan tempat kedudukan tergugat, yaitu tempat yang nyata menurut hukum (Pasal 54 ayat (1)). Hal itu berdasarkan asas *Actor Sequitur Forum Rei*.

⁴⁶ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm.335

ii. Biaya Perkara

Pada umumnya diperlukan biaya untuk berperkara yang harus dibayar (Pasal 59). Walaupun demikian adakalanya dibebaskan dari biaya perkara atau berperkara secara prodeo (Pasal 60 dan Pasal 61). Penggugat dalam mengajukan surat gugatannya diwajibkan untuk membayar uang muka biaya perkara yang besarnya ditaksir oleh panitera. Uang muka biaya perkara ialah biaya yang dibayar terlebih dahulu sebagai uang panjar oleh pihak tergugat terhadap perkiraan biaya berperkara yang diperlukan dalam proses berperkara, seperti biaya kepaniteraan, materai, saksi, alih bahasa, dan biaya pemeriksaan di tempat lain dari ruang sidang (Pasal 111).

Tidak tertutup kemungkinan untuk berperkara tanpa biaya atau secara cuma-cuma (Pasal 60 dan Pasal 61). Hal itu berlaku bagi para pencari keadilan yang tidak mampu, karena berpenghasilan kecil. Penggugat tidak diwajibkan membayar biaya perkara, maupun imbalan jasa kepada para kuasanya yang memberikan bantuan hukum.

iii. Pencatatan Perkara dalam Daftar (Pasal 59 ayat 2)

Perkara dicatat dalam daftar oleh panitera setelah penggugat membayar uang muka biaya perkara (Pasal 59 ayat (2)), sebagai bukti bahwa gugatan sudah terdaftar dan uang muka sudah dibayar, dapat diketahui dari tanda bukti penerimaan uang yang mencantumkan juga nomor register perkara. Perkara secara cuma-cuma, gugatan baru dicatat dalam dalam daftar perkara setelah adanya penetapan yang mengabulkan bersengketa tanpa biaya itu, menyatakan status ketidakmampuan penggugat (Pasal 60 ayat (2)).

iv. Pemeriksaan Pendahuluan (Pasal 62 dan Pasal 63)

Sebelum hari persidangan ditentukan dan sengketa diperiksa di persidangan untuk diputuskan, ternyata terdapat kewenangan pengadilan untuk melakukan semacam pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan dapat berupa rapat permusyawaratan (*dismissal process*) dan pemeriksaan persiapan. Rapat Permusyawaratan (*dismissal process*) (Pasal 62), Ketua pengadilan tata usaha negara berwenang memutuskan, bahwa gugatan yang diajukan sebelum diperiksa dipersidangan dapat dinyatakan diterima atau tidak mempunyai dasar. Hal itu disebabkan:

- a. Pokok gugatan (fakta yang dijadikan dasar gugatan) itu nyata-nyata tidak termasuk wewenang pengadilan;
- b. Syarat-syarat gugatan (Pasal 56) tidak dipenuhi oleh penggugat, sekalipun telah diberitahukan dan diperingatkan;
- c. Gugatan tersebut tidak didasarkan kepada alasan-alasan yang layak;
- d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh keputusan administrasi negara yang digugat;
- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah kadaluwarsa.

Apabila penetapan itu berisi penolakan, maka yang ditolak dalam hal ini penggugat berhak mengajukan perlawanan kepada pemberi penetapan dalam jangka waktu 14 hari, terhitung sejak hasil rapat itu diucapkan.

Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas (Pasal 63).

Dalam hal ini hakim bertindak:

- a. Memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapi dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 hari;
- b. Dapat diminta penjelasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Pemeriksaan penetapan ditujukan kepada penggugat untuk memperbaiki, dan melengkapi gugatannya dalam tenggang waktu 30 hari, akan tetapi badan atau pejabat administrasi negara terlebih dahulu dimintai penjelasannya dan memberikan informasi yang diperlukan penggugat (Pasal 62 ayat (2) huruf a dan Pasal 63 ayat (2) huruf b).

- v. Penetapan Hari Sidang (Pasal 59 ayat (3) dan Pasal 64)

Penetapan hari sidang selalu berhubungan dengan panggilan, waktu, dan jarak antara tempat para pihak yang bersengketa dengan tempat persidangan. Hari persidangan dipertimbangkan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah gugatan dicatat dalam daftar perkara. Hakim menentukan hari, jam, dan tempat persidangan dengan mempertimbangkan jauh dekatnya tempat tinggal kedua belah pihak yang bersengketa dari tempat persidangan.

- vi. Panggilan Para Pihak yang Berperkara (Pasal 59 ayat (3), Pasal 64 ayat (2), Pasal 65, dan Pasal 66)

Pemanggilan para pihak yang berperkara dilakukan setelah selesai pentahapan tindakan sebelum pemeriksaan di sidang pengadilan setelah gugatan dianggap cukup lengkap dan sempurna serta telah ditentukan majelis hakim yang akan memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara itu. Panggilan dianggap sah bilamana telah dikirim secara tercatat dan telah diterima oleh yang bersangkutan berikut salinan

gugatan dengan pemberitahuan bahwa gugatan dapat dijawab dengan tertulis. Secara operasional, yang melakukan pemanggilan adalah panitera pengganti dari pengadilan tata usaha negara yang bersangkutan (Pasal 39).

vii. Pemeriksaan di Sidang Pengadilan

Setelah “pemeriksaan pendauluan” selesai, maka ditetapkan hari, jam, tanggal, tempat persidangan. Kemudian kedua belah pihak atau kuasanya dipanggil untuk mulai bersidang yang harus diperlakukan sama dan di dengar “*audi (et) alteram partem*”. Untuk keperluan pemeriksaan, hakim ketua sidang membuka sidang dan menyatakan terbuka untuk umum (Pasal 70 ayat (1)). Sifat dibuka untuk umum itu merupakan syarat mutlak karena kalau tidak putusan hakim diancam batal menurut hukum.

Hakim ketua memulai memeriksa sengketa di persidangan dengan membacakan isi gugatan. Apabila jawaban atas gugatan itu telah ada, maka hakim termaksud juga membacakannya. Sebaliknya apabila jawaban tersebut belum tersedia, maka hakim itu memberikan kesempatan kepada tergugat, pada sidang berikutnya untuk melakukan jawabannya. Setelah gugatan (dan jawaban) dibacakan, maka hakim ketua sidang memberikan kesempatan kepada para pihak untuk menjelaskan seperlunya, baik terhadap gugatan maupun jawaban.

Selanjutnya kepada penggugat diberi kesempatan mengubah alasan-alasan gugatan dengan syarat tidak menambah petitum semula, dan semua dipertimbangkan dengan seksama oleh hakim. Hal penggugat ini diberikan sampai dengan *replik*. Demikian tergugat diberi kesempatan mengubah alasan yang menjadi jawabannya. Hak ini

diberikan sampai dengan *duplik*. Perubahan baik gugatan maupun jawaban, hanya sekedar memberikan kejelasan yang menyangkut pokok sengketa.

Proses diatas dapat beralasan secara lisan, akan tetapi juga jawaban, *replik*, *duplik* dapat dilaksanakan secara tertulis. Dalam tahap pembuktian setelah “surat-menyurat” dan atau “tanya jawab” dianggap selesai, maka hakim ketua sidang sampai kepada bukti dan beban pembuktian. Setelah pemeriksaan alat bukti (Pasal 100) baik pengugat maupun tergugat dapat memberikan tanggapannya yang berisi penilaian terhadapnya, baik secara lisan maupun tertulis. Tanggapan itu lazimnya dilakukan dalam memberikan kesimpulan-kesimpulan terhadap sengketa.

viii. Intervensi

Intervensi (Pasal 83 dan Pasal 118) adalah ikut serta pihak lain ke dalam sengketa. Ini dapat dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata, baik pada waktu pemeriksaan di sidang pengadilan maupun dalam pelaksanaan putusan. Intervensi dalam tahap pemeriksaan di sidang pengadilan, dapat terjadi karena prakarsa administrasi itu masuk pihak ketiga, maka ia akan memanggilnya dengan resmi sebagaimana mestinya. Sedangkan atas prakarsa sendiri bilamana pihak ketiga dengan jalan memasukan permohonan sendiri untuk maksud mempertahankan hak dan kepentingannya jangan sampai dirugikan oleh putusan sengketa itu.

Permohonan berisi alasan-alasan dan hal-hal yang diminta pemohon yang ditujukan kepada pengadilan yang sedang memeriksa perkara administrasi itu, pemohon dipertimbangkan makan didapat putusan sela yang dicantumkan dalam berita sidang. Isi putusan sela dapat berupa pengabulan atau penolakan permohonan. Apabila

permohonan dikabulkan, maka pemohon selaku pihak ketiga yang ikut serta berkedudukan sebagai pihak mandiri (dalam proses perkara itu disebut penggugat intervensi).

Selanjutnya pihak ketiga dapat diikutsertakan karena prakarsa salah satu pihak yang berperkara (penggugat atau tergugat) dengan jalan mengajukan permintaan kepada pengadilan. Maksud peminta ialah agar pihak ketiga memperkuat posisi hukum dalam perkara itu. Maka pihak ini disebut *penggugat II-intervensi* atau *tergugat II-intervensi*. Unsur yang wajib dipenuhi bagi pihak intervensi yaitu syarat *mempertahankan hak dan kepentingan* agar dapat ikut serta, apabila tidak maka tidak dapat dibenarkan mengadakan penggabungan diri dalam sengketa.

ix. Pemeriksaan Berkas

Sejak perkara dicatat di kepaniteraan pengadilan tata usaha negara, sampai proses sengketa itu selesai dilaksanakan, dimungkinkan bagi para pihak untuk melakukan pemeriksaan dan mempelajari berkas-berkas sengketa termasuk serta membuat kutipan-kutipan seperlunya (Pasal 81, Pasal 82, Pasal 126, dan Pasal 141). Salinan putusan dan berkas-berkas yang dibawa keluar, haruslah terlebih dahulu mendapat izin dari ketua pengadilan dan panitera bertanggung jawab sepenuhnya atas berkas-berkas perkara, termasuk titipan baik barang maupun uang dari pihak ketiga

2.3. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara

Putusan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan produk hukum suatu Pengadilan Tata Usaha Negara. Suatu putusan pengadilan diambil untuk memutuskan suatu sengketa, yang diserahkan kepadanya dalam rangka yang dinamakan *jurisdiction contentiosa*. Sebelum putusan itu dijatuhkan, terlebih dahulu majelis hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan putusan sengketa itu. Hakim ketua majelis memimpin musyawarah itu untuk mendapatkan putusan yang merupakan mufakat bulat. Bila hal itu tidak tercapai, maka permusyawaratan ditunda sampai musyawarah berikutnya. Apabila hal itu gagal setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh, lalu putusan diambil dengan suara terbanyak dan kalau itupun tidak tercapai, maka suara terakhir hakim ketua majelis tadi yang menentukan.⁴⁷

Putusan berdasarkan golongan dapat berupa, *pertama*, putusan akhir, adalah putusan yang mengakhiri suatu sengketa atau perkara dalam suatu tingkat peradilan tertentu; *kedua*, putusan sela atau putusan antara, adalah putusan yang fungsinya memperlancar pemeriksaan.⁴⁸ Putusan sela dijatuhkan terhadap eksepsi yang dilakukan karena menyangkut atribusi serta distribusi atau seperti hal yang dimaksud oleh Pasal 83.⁴⁹

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm.353.

⁴⁸ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1993, hlm.165. dikutip Philipus M. Hadjon, *Ibid.*, hlm.353.

⁴⁹ Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

(1) Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan

Menurut sifatnya, amar putusan atau dictum putusan itu dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu:⁵⁰

- i. Putusan *condemnatoir*, yaitu yang amarnya berbunyi: “Menghukum dan seterusnya ...”
- ii. Putusan yang konstitutif, yaitu yang amarnya menimbulkan suatu keadaan hukum baru, atau meniadakan keadaan hukum baru.

Adapun amar putusan diatur dalam Pasal 97 ayat (3) berupa:⁵¹

a. Gugatan Ditolak

Menolak gugatan, berarti memperkuat KTUN yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Pada umumnya suatu gugatan ditolak oleh majelis hakim, karena alat-alat bukti yang diajukan pihak tergugat tidak dapat mendukung gugatannya, atau alat-alat bukti yang diajukan pihak tergugat lebih kuat.

b. Gugatan Dikabulkan

Suatu gugatan dikabulkan, adakalanya pengabulan seluruhnya atau menolak sebagian lainnya. Isi putusan pengadilan yang mengabulkan gugatan pihak penggugat itu, berarti tidak membenarkan KTUN yang dikeluarkan oleh pihak tergugat, atau tidak membenarkan sikap tidak berbuat apa-apa yang dilakukan oleh tergugat, padahal itu sudah merupakan kewajibannya.⁵²

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.

⁵⁰ Philipus M. Hadjon, *Ibid*.

⁵¹ Zairin Harahap, *Op.cit.*, hlm.147-149.

⁵² Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

Bilamana gugatan dikabulkan maka pihak tergugat (Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara) berkewajiban melakukan hal yang diatur Pasal 97 ayat (8) dan (9). Dalam rangka pihak tergugat melaksanakan kewajiban-kewajiban itu yang perlu diperhatikan adalah petitum gugatan dalam korelasinya dengan diktum putusan. Artinya, petitum apa sajakah yang dikabulkan menjadi diktum putusan. Ke dalam diktum putusan “gugatan dikabulkan”, sedangkan petitum gugatan menyatakan “batal” atau “tidak sah” yang maknanya berbeda juga dalam implikasi pelaksanaan kewajiban yang dapat disertai pembebanan ganti rugi dan pemberian rehabilitasi pada Pasal 97 ayat (10) dan (11).⁵³

c. Gugatan Tidak Diterima

Putusan pengadilan yang berisi tidak menerima gugatan pihak penggugat, berarti gugatan itu tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan. Persyaratan tersebut sebagaimana yang dimaksud dalam prosedur dismissal dan atau pemeriksaan persiapan. Dalam prosedur atau tahap tersebut, Ketua Pengadilan dapat menyatakan gugatan tidak dapat diterima, karena alasan gugatan yang diajukan oleh pihak penggugat tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.

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

⁵³ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm.354.

d. Gugatan Gugur

Putusan pengadilan yang menyatakan gugatan gugur dalam hal para pihak atau kuasanya tidak hadir dalam persidangan yang telah ditentukan dan mereka telah dipanggil secara patut,⁵⁴ atau perbaikan gugatan yang diajukan oleh pihak penggugat telah melampaui tenggang waktu yang ditentukan (daluwarsa).

UU PTUN tidak mengatur perihal tentang manakala pihak penggugat meninggal dunia. Dalam hukumm acara perdata setelah kematian diberitahukan, pemeriksaan perkara terhenti (*schorsing*), segala tindakan-tindakan prosesuil tidak sah, gugatan kemudian dapat dilanjutkan oleh ahli waris.⁵⁵ Dalam perkara administrasi menurut Sjachran Basah⁵⁶, tidak dengan sendirinya gugatan dinyatakan gugur, akan tetapi pihak ahli waris penggugat akan dipanggil untuk ditanya, apakah gugatan akan diteruskan atau dicabut. Demikian pula perubahan status salah satu pihak, misalnya apabila salah satu pihak kehilangan kemampuan untuk bertindak, dan juga apabila kualitas seseorang dalam beracaraberhenti, meninggalnya wakil salah satu pihak yang berpekara, menyebabkan pula terhentinyajalannya pemeriksaan.⁵⁷

Putusan ini diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Hal ini merupakan salah satu asas dalam hukum acara, dan jika tidak dipenuhi akan berakibat bahwa putusan itu tidak sah, serta tidak mempunyai kekuatan hukum atau batal demi hukum.⁵⁸

⁵⁴ Sjachran Basah, *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi(HAPLA)*, Jakarta: CV.Rajawali Pers, 1989, hlm.47.

⁵⁵ Soedikno Mertokoesoemo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, hlm.172.

⁵⁶ Sjachran Basah, *Op.cit.*, hlm.47.

⁵⁷ Soedikno Mertokoesoemo, hlm.84.

⁵⁸ Pasal 70 ayat (1), (3) dan Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

Bilamana salah satu pihak atau para pihak tidak hadir tatkala putusan diucapkan, maka hakim ketua sidang memerintahkan salinan putusan itu disampaikan dengan “surat tercatat” kepada yang bersangkutan. Suatu putusan harus memuat, memenuhi syarat-syarat, dan susunan yang diatur dalam Pasal 109 sebagai berikut:

a. Kepala Putusan

Putusan haruslah mempunyai kepala putusan pada bagian atas putusan yang berbunyi “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kepala putusan ini memberikan kekuatan eksekutorial pada putusan, apabila kepala putusan ini tidak dicantumkan pada suatu putusan pengadilan, maka putusan tersebut tidak dapat dilaksanakan bahkan lebih jauh diancam dengan pembatalan.

b. Identitas Para Pihak

Para pihak harus didengar “*audi alteram partem*”. Hal ini berarti sekurang-kurangnya ada 2 (dua) pihak dalam suatu perkara. Di dalam putusan harus dimuat identitas para pihak itu yang menyangkut nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, pekerjaan, atau tergugat kedudukan. Bila hal itu tidak dimuat, dapat menyebabkan putusan batal.

c. Ringkasan

Harus dibuat secara jelas dari ringkasan gugatan dan jawaban. Hal ini menunjukkan bahwa adanya hubungan antara yang diminta oleh pihak penggugat dalam gugatan dan bantahan atas gugatan pihak tergugat. Apabila tidak maka putusan pun dapat batal.

-
- (1) Untuk keperluan pemeriksaan, Hakim Ketua Sidang membuka sidang dan menyatakannya terbuka untuk umum.
 - (3) Tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat menyebabkan batalnya putusan demi hukum; dan
 - (6) Putusan Pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.

d. Pertimbangan (Considerans)

Pertimbangan atau lazim juga dikatakan konsiderans, merupakan dasar dari pada putusan. Pertimbangan dalam putusan dapat juga pertimbangan tentang duduknya perkara dan pertimbangan tentang hukumnya. Walaupun para pihak mengemukakan duduk perkara, akan tetapi oleh karena hakim tata usaha negara itu pada prinsipnya aktif, disarankan agar dapat pula hakim menyempurnakannya. Sedangkan soal hukumnya adalah semata-mata urusan hakim. Dalam pertimbangan putusan dimuat alasan-alasan hakim secara tepat dan rinci, termasuk ke dalamnya penilaian secara yuridis terhadap setiap bukti yang diajukan dan hal-hal yang terjadi dalam persidangan selama proses sengketa itu diperiksa. Ikhwal tersebut merupakan pertanggungjawabannya kepada masyarakat. Karena itu putusan harus obyektif. Dengan demikian, pertimbangan memuat alasan-alasan dan dasar dari putusan hakim. Hakim tata usaha negara melengkapi segala alasan hukum yang tidak dikemukakan para pihak. Sehingga dengan demikian, putusan harus lengkap dan cukup dipertimbangkan dengan cermat dan seksama. Apabila sebaliknya, dapat dijadikan alasan untuk kasasi dan diancam dengan pembatalan.

e. Alasan Hukum

Alasan harus bersifat yuridis dan menjadi dasar putusan. Putusan harus dimuat pasal-pasal tertentu dari peraturan-peraturan yang bersangkutan dan sumber hukum yang tidak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Bilamana sebaliknya, maka dapat menyebabkan putusan batal.

f. Amar Putusan (Diktum) dan Biaya Sengketa

Diktum adalah apa yang diputuskan secara final oleh Pengadilan. Diktum tersebut harus dibedakan dengan penilaian/pengujian (*toetsing*) mengenai berdasar tidaknya gugatan yang bersangkutan. Amar atau diktum putusan merupakan jawaban terhadap petitum daripada gugatan, Hal ini berarti hakim wajib mengadili semua bagian daripada “tuntutan”, dan juga akhirnya ditetapkan jumlah dan kepada siapa biaya perkara harus dibebankan. Lazimnya pihak yang dikalahkan dihukum harus membayar biasa perkara baik sebagian, ataupun seluruhnya. Ke dalam biaya perkara termasuk diantara biaya-biaya untuk kepaniteraan, materai, para saksi (maksimal 5), dan pemeriksaan di tempat di luar ruangan sidang. Bagian diktum dalam putusan pengadilan dimulai dengan dimulai dengan kepala “Memutuskan”. Apabila hal itu tidak dimuat, dapat menyebabkan putusan batal.

g. Waktu, Nama Hakim, Panitera, dan Keterangan lain

Dalam putusan itu dimuat pula mengenai hari, tanggal, nama (majelis) hakim yang memutuskan perkara tersebut, dan nama Panitera. Sedangkan yang dimaksud dengan keterangan lain, yaitu disebutkan mengenai kehadiran atau tidak para pihak di persidangan. Para hakim yang memeriksa dan memutuskan perkara itu dan paniteranya yang ikut bersidang harus menandatangani putusan itu. Apabila hakim anggota majelis berhalangan menandaangani putusan, maka hakim ketua majelis menandatangani dengan menyatakan, bahwa ia berhalangan.

Memperhatikan hal-hal tersebut di atas, syarat-syarat putusan sebagaimana diuraikan diatas memegang peranan penting dalam menentukan sah atau tidaknya suatu putusan.

2.4. Pengertian Eksekusi

Pembahasan dari sudut pengertian eksekusi bertujuan memberi penjelasan mengenai istilah eksekusi kedalam bahasa Indonesia, agar tidak menjadi pemakaian yang keliru dan berlebihan. Menurut Subekti dan Retno Wulan Sutantio eksekusi diartikan sebagai: “pelaksana” putusan.⁵⁹ Eksekusi atau berubah menjadi pelaksanaan putusan ialah tindakan yang dilakukan secara paksa terhadap pihak yang kalah dalam berperkara. Biasanya tindakan eksekusi baru merupakan masalah apabila pihak yang kalah adalah Tergugat. Pada tahap eksekusi kedudukan tergugat berubah menjadi pihak “tereksekusi”.⁶⁰

Eksekusi adalah aturan tentang cara dan syarat-syarat yang dipakai oleh perlengkapan negara guna membantu pihak yang berkepentingan untuk menjalankan putusan hakim apabila pihak yang kalah tidak bersedia mematuhi isi putusan dalam waktu yang ditentukan.⁶¹ Eksekusi dapat diartikan suatu tindakan lanjut dalam hal melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*In Kracht*). Eksekusi putusan pengadilan adalah pelaksanaan putusan pengadilan oleh atau dengan bantuan pihak luar dari para pihak. Hal-hal yang berkaitan dengan eksekusi

⁵⁹ M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm.335-361.

⁶⁰ Umar Dani, *Op.cit.*, hlm.24.

⁶¹ R. Supomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1984, hlm.105.

adalah menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara, yang diikuti dengan rehabilitasi, sanksi administratif dan eksekusi putusan untuk membayar sejumlah uang (*dwangsom*).

Meskipun demikian, putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat serta merta (*Executie bij Voorraad*) dilaksanakan/eksekusi oleh pihak tergugat (Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara) karena putusan tersebut harus terlebih dahulu memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkrach van gewijsde*). Suatu putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkrach van gewijsde*) apabila dinyatakan sebagai berikut:⁶²

- i. putusan pengadilan tingkat pertama (Pengadilan Tata Usaha Negara) yang sudah tidak dapat dimintakan upaya banding;
- ii. putusan pengadilan tinggi (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) yang tidak dimintakan kasasi;
- iii. putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi.

Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada dasarnya adalah putusan pengadilan yang sudah tidak memiliki upaya hukum (banding dan kasasi), namun banding dan kasasi adalah upaya hukum biasa, disamping itu masih terdapat upaya hukum istimewa atau upaya hukum luar biasa.

Sebagai suatu lembaga peradilan, putusan merupakan suatu produk hukum yang akan mengakhiri jalannya persidangan (*Litis finiri oportet*). Hakim dengan pembuktian yang ada memutuskan suatu sengketa dengan berbagai pertimbangan. Putusan sebagai suatu produk hukum, akan memutuskan suatu sengketa sesuai dengan kewenangan dan asas-asas yang melandasi berjalannya peradilan tersebut. Putusan

⁶² Zairin Harahap, *Op.cit.*, hlm.143.

Peradilan Tata Usaha dalam berjalannya sebuah sengketa dan berakhir dengan putusan sengketa akan berpedoman pada karakteristik dari Peradilan Tata Usaha Negara. Karakter inilah yang membedakan yurisdiksi dan kewenangan mengadili Peradilan Tata Usaha Negara dengan peradilan lainnya. Karakteristik Peradilan Tata Usaha Negara terletak pada asas-asas hukum yang melandasinya, yaitu:

- a. Asas Praduga *Rechtmatig* (*Vermoeden van Rechtmatigheid, praesumptio iustae causa*).

Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechtmatig* sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.⁶³

- b. Asas Pembuktian Bebas

Asas ini berhubungan dengan keaktifan hakim yang menetapkan beban pembuktian guna memperoleh suatu kebenaran materiil namun apabila keadaan yang telah diketahui umum tidak perlu dibuktikan.⁶⁴

- 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. Hakim aktif sejak pemeriksaan terhadap pokok sengketa. Hakim mengadakan rapat permusyawartan apakah gugatan

⁶³ Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:
(1) Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.

⁶⁴ Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:
Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.

dinyatakan tidak menerima atau tidak berdasar yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan dan pemeriksaan persiapan untuk mengetahui gugatan penggugat kurang jelas, sehingga penggugat perlu melengkapinya. Asas ini memberikan peran kepada hakim dalam proses persidangan guna memperoleh suatu kebenaran materiil dan untuk itu UU PTUN mengarahkan pada pembuktian bebas. Bahkan jika dianggap perlu untuk mengatasi kesulitan penggugat memperoleh informasi atau data yang diperlukan, maka hakim dapat memerintahkan badan atau Pejabat TUN sebagai pihak tergugat itu untuk memberikan informasi atau data yang diperlukan itu.

d. Asas Putusan Pengadilan Mempunyai Kekuatan Hukum Mengikat “*Erga Omnes*”

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa publik. Dengan demikian Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berlaku bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Dalam rangka ini kiranya ketentuan Pasal 83 bertentangan dengan asas *erga omnes*.⁶⁵ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap, pada dasarnya merupakan

⁶⁵ Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

- (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.

keputusan hukum yang bersifat hukum publik dan karena itu berlaku juga bagi pihak-pihak diluar sengketa.

Pada dasarnya putusan Peradilan Tata Usaha Negara dalam pelaksanaan putusan/eksekusi menemui 2 (dua) kemungkinan sesuai dengan amar putusan/diktum, yaitu menyatakan “batal” atau “tidak sah” suatu sengketa Keputusan Tata Usaha disamping menetapkan kewajiban untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Ketentuan tersebut dalam Pasal 53 ayat (1) menjelaskan arti kata “batal” atau “tidak sah”. Secara hukum kedua kata itu mengantung pengertian dan konsekuensi yang tidak sama dalam pelaksanaan putusan/eksekusi. *Tidak sah (niet recht geldig)* mengandung pengertian yang lebih luas sebab ke dalamnya tidak hanya termasuk *batal (nietig)* atau batal mutlak (*absolute nietig*) saja, melainkan juga dapat batal karena hukum (*nietigheid van rechtswege*) dan dapat dibatalkan (*vernietig-baar*) yang masing-masing mempunyai makna yuridis tersendiri.⁶⁶

Ketentuan diatas secara penafsiran sistematis berhubungan dengan Pasal 97 ayat (9) huruf a, b, dan c sebagai konsekuensi amar putusan/diktum putusan sehingga dibebankan sejumlah kewajiban pada pihak tergugat untuk mengeksekusi Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Dilaksanakannya kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada pihak tergugat merupakan indikator-indikator keberhasilan suatu pelaksanaan putusan/eksekusi. Hal ini didasarkan pada keberlakuan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek gugatan dan putusan, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara akan tetap berlaku sampai dengan dieksekusinya putusan tersebut oleh pihak tergugat.

⁶⁶ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm.335

Namun dalam pelaksanaan putusan/eksekusi oleh pihak tergugat kerap timbul hambatan-hambatan sehingga putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat dilaksanakan (*non executable*). Hambatan tidak dilaksanakan putusan pengadilan disebabkan oleh dua faktor; *pertama*, putusan tersebut pada dasarnya dapat dilaksanakan, tetapi adanya keengganan dan tidak ada niat Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakannya. *Kedua*, putusan pengadilan memang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna akibat dari perubahan keadaan, perubahan peraturan, perubahan posisi hukum tertentu pada saat peradilan masih berjalan. Gugatan sengketa diajukan pada fakta-fakta, posisi hukum dan kepentingan tertentu sedangkan proses peradilan terjadi pada selang beberapa waktu sehingga terjadinya perubahan-perubahan keadaan dalam rentan waktu gugatan dengan keluarnya putusan pengadilan tersebut. Hal ini mengakibatkan putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan secara sempurna (*non executable*).

Pengadilan sebelum mengambil putusan akhir (diktum) dihadapkan pada persoalan perubahan keadaan yang terjadi selama proses berjalan yang sedikit banyak akan ada dampak pengaruhnya kepada putusan yang dijatuhkan. Antara lahirnya keputusan yang digugat dengan saat diputuskannya gugatan terhadap keputusan tersebut akan memakan masa waktu yang panjang (lama). Untuk memahami benar problematika maka dibedakan menjadi 2 (dua), antara lain:⁶⁷

⁶⁷ Indroharto, *Op.cit.*, hlm.120-122.

i. Pengaruh Perubahan Keadaan pada Penilaian Hakim

Suatu gugatan itu diajukan dalam suasana fakta-fakta, suasana peraturan, jurisprudensi, posisi-posisi hukum dan situasi kepentingan-kepentingan yang ada pada saat itu. Sedangkan pemutusan oleh pengadilan akan terjadi setelah selang beberapa waktu, mungkin setahun atau lebih.

Menurut prinsipnya pada waktu pengadilan mengadakan penilaian atau pengujian mengenai berdasar tidaknya gugatan yang diajukan tersebut menurut dasar-dasar pengujian yang ditentukan dalam Pasal 53 ayat (2)⁶⁸ (jadi setelah berselang beberapa bulan atau tahun), harus dilakukan terlepas dari pengaruh perubahan keadaan yang terjadi selama itu. Jadi hanya memperhatikan fakta-fakta, kerangka kebijaksanaan, dan keadaan hukum yang ada pada saat Keputusan TUN yang digugat itu dikeluarkan (*ex tunc*).

Terhadap prinsip tersebut memang dapat terjadi pengecualian, antara lain:

- a. Dalam hal penggugat sudah tidak berkepentingan lagi dalam proses tersebut;
- b. Telah terjadi perubahan peraturan yang berlaku mundur sampai saat sebelum dikeluarkan keputusan yang digugat;

⁶⁸ Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:
 (2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah :

- 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.

c. Telah terjadi perubahan pendapat-pendapat mengenai hukum, terutama perubahan dalam jurisprudensi.

ii. Pengaruh Perubahan Keadaan pada Diktum Putusan

Pada waktu mengadakan penilaian atau pengujian terhadap gugatan (untuk menyatakan dikabulkan atau ditolak gugatan) itu hakim harus bertolak pada situasi yang ada pada saat keputusan yang digugat itu dikeluarkan, hal mana itu tidak berarti bahwa pada waktu hakim mengeluarkan diktumnya juga harus berlaku yang sama tanpa menghiraukan adanya perubahan keadaan yang telah terjadi. Sebab terhadap penggugat yang ada dalam situasi yang ada pada waktu itu dengan tepat telah mengajukan gugatan, hakim juga harus bertindak adil. Hakim hendaknya jangan sampai bertindak mengingkari kenyataan adanya perubahan-perubahan yang telah terjadi tersebut.

Pengadilan pada waktu melakukan penilaian mengenai berdasar tidaknya gugatan (dikabulkan atau ditolak atau tidak diterima) yang diajukan, pada prinsipnya ia tidak dapat dan tidak boleh memperhatikan perubahan keadaan yang terjadi, tetapi pada waktu menentukan tentang putusan penggantinya (jumlah ganti rugi atau kompensasi) hakim justru perlu memperhatikan perubahan keadaan yang telah terjadi selama proses berjalan. Penilaian mengenai berdasar tidaknya gugatan harus dilakukan *ex tunc*, artinya mengingat dan memperhatikan keadaan fakta-fakta, kerangka kebijaksanaan dan hukum yang ada pada saat itu. Sedang penilaian tentang apa yang harus dilakukan sekarang, karena sekarang setelah gugatan dinyatakan berdasar

harus diambil keputusan yang baru, maka harus diperhatikan keadaan fakta-fakta, kerangka kebijaksanaan dan hukum yang ada diketahui sekarang.

Sedangkan mengenai perubahan-perubahan keadaan tersebut perlu dibedakan antara:⁶⁹

i. Perubahan Peraturan Selama Proses Berjalan

Selama proses gugatan itu berjalan, memang mungkin sekali terjadi perubahan mengenai peraturan yang berkaitan dengan keputusan yang digugat itu. Dalam hal ini perlu dibedakan antara perubahan peraturan yang:

- a. Berlaku mundur sejak saat sebelum keputusan yang digugat itu dikeluarkan; dan
- b. Tidak berlaku mundur, jadi mulai berlakunya sesuai dengan hari peraturan itu diundangkan yang terjadi selama proses sedang berjalan.

Menghadapi keadaan demikian hakim dapat saja memilih peraturan yang menguntungkan bagi penggugat untuk diterapkan.

ii. Perubahan Mengenai Posisi Hukum serta Situasi Kepentingan Selama Proses Berjalan

Selama proses berjalan juga mungkin terjadi perubahan-perubahan dalam posisi hukum maupun situasi kepentingan baik dari penggugat sendiri maupun dari pihak ketiga yang dapat berpengaruh kepada putusan Hakim yang akan dijatuhkan. Perubahan-perubahan itu juga dapat diakibatkan oleh keputusan yang digugat itu sendiri.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm.123.

Disamping itu prinsip yang mengatakan bahwa gugatan itu tidak menunda pelaksanaan keputusan yang digugat sangat berperan dalam menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan tersebut. Karena itu pada waktu hakim menjatuhkan putusannya (ganti rugi atau rehabilitasi diberikan kepada penggugat) ia perlu juga memperhatikan keadaan posisi hukum serta situasi kepentingan yang ada pada waktu itu.

iii. Perubahan Kebijakan Selama Proses Berjalan

Selama proses berjalan mungkin terjadi perubahan kebijakan dari instansi yang digugat. Dalam hal demikian itu masalahnya adalah seberapa jauh harus memperhatikan perubahan kebijakan yang berkaitan dengan materi keputusan yang digugat.

Fakta-fakta hukum diatas kerap muncul sebagai hambatan dalam melaksanakan/eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Disamping itu, dalam pelaksanaan putusan/eksekusi terkendala beberapa hal yang menjadi asas-asas hukum administrasi negara sendiri sehingga beberapa putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak memiliki daya paksa (kekuatan eksekutorial) agar dilaksanakan oleh pihak tergugat. Kekuatan eksekutorial adalah pelaksanaan putusan pengadilan oleh atau dengan bantuan pihak luar dari para pihak. Eksekusi putusan Pengadilan TUN keliru apabila diartikan sebagai eksekusi secara riil seperti pada putusan perkara perdata yang dapat dipaksakan dengan bantuan pihak luar dari para pihak sendiri. Sebab eksekusi secara riil terhadap pemerintah itu merupakan hal yang mustahil dapat terjadi. Tidak mungkin terhadap pemerintah itu diterapkan tindakan upaya agar secara

pribadi melakukan sesuatu prestasi yang telah diputus dalam suatu putusan pengadilan.⁷⁰ Eksekusi riil kalau diterapkan berarti yang dieksekusi adalah Pejabat Tata Usaha Negara. Seperti disebutkan diatas, terlepas dari hambatan-hambatan psikologis yang mungkin ada (keengganan dan tidak ada niat Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan), asas-asas hukum administrasi dapat menjadi penghambat eksekusi riil. Asas-asas tersebut, yaitu:⁷¹

- i. Asas bahwa terhadap benda-benda publik tidak dapat diletakkan sita jaminan; Harta benda berupa aset negara atau daerah yang digunakan untuk kepentingan umum itu tidak dapat diletakkan dalam suatu sitaan eksekusi.
- ii. Asas *rechtmatigheid van bestuur*;
Pejabat atasan tidak berhak membuat keputusan yang menjadi kewenangan bawahannya atau asas kebebasan pejabat tidak bisa dirampas. Salah satu konsekuensi asas ini adalah asas kewenangan. Pejabat atasan tidak membenarkan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang seharusnya menjadi wewenang pejabat tertentu dibawahnya. Dengan demikian andaikata pejabat atasan memerintahkan pejabat dibawahnya untuk menerbitkan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara dan ternyata tidak dilakukan, pejabat atasan tidak bisa menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.
- iii. Asas bahwa kebebasan pejabat pemerintah tidak bisa dirampas;
Kemungkinan dari asas ini misalnya tidak mungkin seseorang pejabat dikenai tahanan rumah karena tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha

⁷⁰ *Ibid.*, hlm.244.

⁷¹ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm.375.

Negara. Merampas kebebasan orang-orang yang sedang memangku jabatan pemerintahan sebagai sarana paksaan akan berakibat pantulan-pantulan yang hebat terhadap jalannya pemerintahan.

- iv. Asas bahwa negara dalam hal ini pemerintah selalu harus dianggap “solvable” (mampu membayar).

Asas ini menganggap bahwa pemerintah mampu membayar atas ganti rugi dan kompensasi atas kerugian yang telah diakibatkan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga diharapkan dapat mengembalikan keadaan semula sebelum Keputusan Tata Usaha Negara itu dikeluarkan. Namun, pada konteks putusan Pengadilan hanya berhak memberikan ganti rugi minimum Rp.250.000,- dan maksimum Rp.5.000.000,- serta kompensasi yang ditetapkan paling sedikit Rp.100.000,- paling banyak Rp.2.000.000,- (Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 jo. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara). Besaran ganti rugi dan kompensasi tersebut dipastikan tidak akan sebanding dengan kerugian yang diterima untuk mengembalikan keadaan semula.