

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA

A. SENGKETA TATA USAHA NEGARA DAN KEPUTUSAN TATA USAHA

Indonesia sejak hari proklamasi merupakan Negara hukum dalam arti formal. Negara hukum harus diisi sehingga menjadi hukum dalam arti material. perjalanan itu merupakan perjalanan yang panjang, melalui beberapa macam kesulitan. pengertian keadilan merupakan pengertian yang relative yang tidak begitu saja mendapatkan persesuaian paham yang bulat melainkan bergantung pada tempat, waktu dan ideologi yang mendasarinya. Di Indonesia keadilan harus diartikan dalam hubungannya dengan dasar falsafah Negara, yaitu Pancasila.

Badan peradilan sudah ada sejak Indonesia merdeka, dan secara terus-menerus dan bertahap disempurnakan. Kekuasaan kehakiman, mahkamah agung, peradilan umum, dan terakhir peradilan tata usaha Negara, diatur dengan undang-undang dan disempurnakan dengan undang-undang.

Dalam UU No.48 tahun 2009, dan UU MA No.3 tahun 2009 jo No.4 tahun 2004 jo UU MA No.14 tahun 1985 tentang kekuasaan kehakiman ditentukan bahwa ada 4 lingkungan peradilan yaitu:¹⁰

1. Peradilan umum;
2. Peradilan militer;

¹⁰*Ibid.*, hal 2

3. Peradilan agama;

4. Peradilan tata usaha Negara

Peradilan yang tersebut terakhir ini baru diatur dengan undang-undang dengan Undang Undang No.5 tahun 1986 tanggal 29 Desember 1986,yang sebelumnya diatur secara integral.sebelumnya, satu-satunya peradilan tata usaha Negara yang terdapat di Indonesia adalah peradilan administrasi dalam bidang perpajakan, yang diatur oleh Majelis Pertimbangan Pajak, yang berkedudukan di Jakarta.

Sengketa antara individu dan masyarakat menyebabkan keseimbangan,ketentraman masyarakat terganggu sehingga perlu segera diselesaikan.Sampai belakangan ini tidak terdapat suatu aparat Negara yang berwenang secara khusus untuk menyelesaikan sengketa demikian itu.

Penguasa mempunyai wewenang, dan sering dalam melakukan tugasnya pejabat melampaui batas wewenangnya (*detournement de puvoir*) atau pejabat salah menerapkan undang undang atau peraturan (*abus de profit*) yang menimbulkan sengketa.Sengketa ini harus diselesaikan sebaik-baiknya.untuk maksud ini sangat diperlukan peradilan tata usaha Negara, dan untuk ini dibentuk badan-badan peradilan yang melaksanakan peradilan tata usaha Negara. Juga diperlukan peraturan-peraturan tentang cara berperkara di hadapan pengadilan tata usaha Negara, jadi diperlukan hukum acaranya.¹¹

¹¹ Rochmat Soemintoro, *Peradilan Tata Usaha Negara* (Bandung: PT. Eresco,1995), cet. 3, hal.1.

Pengertian sengketa tata usaha Negara berdasarkan pasal 1 angka 10 undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:¹²

“sengketa tata usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan pejabat tata usaha Negara, baik di pusat atau di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Disamping itu dari ketentuan di atas dapat disimpulkan hal lain yaitu pembuatan atau wewenang dari badan atau pejabat tata usaha Negara yang dapat digugat oleh masyarakat hanyalah berupa keputusan (*beschikking*) dari badan atau pejabat tata usaha Negara. Kita mengetahui bahwa wewenang pemerintah untuk melakukan perbuatan tata usaha Negara selain untuk mengeluarkan keputusan (*beschikking*) sebagaimana disebut di atas, juga meliputi perbuatan mengeluarkan peraturan(*regeling*) dan melakukan perbuatan materiil(*materiil daad*).

Wewenang untuk menilai peraturan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara diserahkan kepada Mahkamah Agung (undang-undang nomor 14 tahun 1970 jo undang-undang nomor 14 tahun 1985), sedangkan wewenang untuk menilai perbuatan materiil yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara diserahkan kepada Peradilan Umum.¹³

Pengertian tata usaha Negara berdasarkan pasal 1 angka 1 undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹²*Ibid.*, hal 3

¹³ Baharuddin Lopa, et al, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, (Sinar Grafika : Jakarta, 1993), cet ke-2, hal 48.

yaitu:¹⁴“tata usaha Negara adalah administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.”

Dalam sengketa ini termasuk juga sengketa kepegawaian antara pegawai negeri dan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi jelas di sini yang menjadi titik tolak sengketa adalah keputusan tata usaha Negara.”

Pengertian keputusan tata usaha Negara berdasarkan pasal 1 angka 3 undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha Negara yaitu:

“keputusan tata usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Dari pengertian keputusan tata usaha Negara di atas, terdapat unsur-unsur mengenai keputusan tata usaha Negara, yaitu:¹⁵

1. Badan atau pejabat tata usaha Negara adalah badan atau pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.
2. Tindakan hukum tata usaha Negara adalah perbuatan hukum badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum

¹⁴ Baharudin Lopa, et al, ~~mengenai peradilan tata usaha Negara~~, (Sinar Grafika : Jakarta, 1993), cet ke 2, *Ibid.*, hal 48.

¹⁵ Indonesia, *Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77 No. 77, TLN No. 3344, Pasal 1 angka 3

tata usaha Negara yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban para orang lain.

3. Bersifat konkret artinya yang diputuskan dalam keputusan tata usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai rumah si A sebagai pegawai negeri.
4. Bersifat individual artinya keputusan tata usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena putusan itu disebutkan.
5. Bersifat final artinya sudah definitive dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari badan administrasi kepegawaian Negara.

Beberapa pengelompokkan atau macam-macam keputusan menurut pendapat para ahli, yaitu:

1. E. utrech membedakan ketetapan atas:¹⁶

- a. Ketetapan positif dan negative;

Ketetapan positif menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang dikenai ketetapan. Ketetapan negative tidak menimbulkan perubahan

¹⁶ S.F Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta :Liberty, 1997, hal. 93.

dalam keadaan hukum yang telah ada. Ketetapan negative dapat berbentuk : pernyataan tidak berkuasa, pernyataan tidak diterima atau suatu penolakan.

b. Ketetapan deklaratur dan ketetapan konstitutif

Ketetapan deklaratur hanya menyatakan bahwa hukumnya demikian. Ketetapan konstitutif adalah membuat hukum.

c. Ketetapan kilat dan ketetapan yang tetapada empat macam ketetapan kilat:

- 1) Ketetapan yang bermaksud mengubah redaksi (teks) ketetapan lama.
- 2) Suatu ketetapan negative.
- 3) Penarikan atau pembatalan suatu ketetapan.
- 4) Suatu pernyataan pelaksanaan.

d. Dispensasi, Izin, lisensi dan konsesi

dispensasi adalah pernyataan dari pejabat administrasi yang berwenang, bahwa suatu ketentuan undang-undang tertentu memang tidak berlaku terhadap kasus yang diajukan seseorang di dalam surat permintaan.

Izin adalah dispensasi dari suatu larangan. Lisensi adalah izin yang bersifat komersial dalam mendatangkan laba. Konsesi adalah penetapan yang memungkinkan konsesionaris mendapat dispensasi, izin, lisensi dan juga semacam wewenang pemerintah yang memungkinkannya untuk memindahkan kampung, membuat jalan dan sebagainya.

2. PRAJUDI ATMOSUDIRDJO membedakan dua macam penetapan, yaitu:¹⁷

- a. Penetapan negative adalah hanya berlaku satu kali saja, maka seketika permintaannya boleh diulangi lagi.
- b. Penetapan positif terdiri atas lima golongan yaitu:
 - 1) Yang menciptakan keadaan hukum baru pada umumnya.
 - 2) Yang menciptakan keadaan hukum baru hanya terhadap suatu objek saja.
 - 3) Yang membentuk atau membubarkan suatu badan hukum.
 - 4) Yang memberikan beban(kewajiban).
 - 5) Yang memberikan keuntungan.

3. Dalam buku P.de haan cs "*bestuurrecht in de sociale rechtsstaat*" Terdapat pengelompokkan "*beschikking*".

a. KTUN perorangan dan kebendaan

KTUNperorangan ialah KTUNyang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu.KTUN kebendaan ialah KTUN yang diterbitkan berdasarkan kualitas kebendaan.

b. KTUN deklaratif dan KTUN konstitutif

Pada KTUN deklaratif hubungan hukum pada dasarnya sudah ada.KTUN konstitutif merupakan alat bukti mutlak.

¹⁷ S.F. Marbun, dan Mohd. Mahfud MD, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 73.

c. KTUN terikat dan KTUN bebas

KTUN terikat, pada dasarnya KTUN itu hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya suatu ruang kebebasan dari pejabat yang berwenang.

KTUN bebas didasarkan pada suatu kebebasan bertindak yang lazimnya dikenal dengan asas *freies ermessen*. Ada dua macam kebebasan yaitu: kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan interpretasi.

d. KTUN menguntungkan dan KTUN yang member beban

lihat dari sudut si alamat, karena pada dasarnya KTUN yang menguntungkan seseorang namun pihak lain dirugikan. Dengan menggunakan konstruksi para pihak dalam KTUN, perbedaan tersebut harus dilihat dari posisi pihak II.

e. KTUN kilat dan KTUN langgeng

KTUN kilat merupakan KTUN yang berlaku seketika (sekali pakai). KTUN langgeng merupakan KTUN yang berlaku untuk selamanya atau dalam jangka waktu yang lama.¹⁸

Pengertian badan atau pejabat tata usaha Negara berdasarkan pasal 1 angka 2 undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha Negara yaitu:¹⁹“badan atau pejabat tata usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

¹⁸ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2005), cet.9, hal 141

¹⁹ *Ibid*, Pasal 1 angka 2

Penetapan tertulis diartikan luas oleh undang-undang dan bukan menunjuk kepada bentuknya keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara, jadi bukan pada bentuk formalnya, melainkan cukup tertulis. Persyaratan tertulis ini diharuskan untuk memudahkan pembuktiannya. Oleh karena itu sebuah memo atau nota tertulis sudah dianggap memenuhi syarat keputusan badan atau pejabat tata usaha Negara, menurut Undang-Undang No.5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha, apabila sudah jelas:

- 1) Badan atau pejabat tata usaha Negara yang mengeluarkannya;
- 2) Maksud dan isi tulisan itu, yang mempunyai akibat menimbulkan hak dan kewajiban;
- 3) Kepada siapa tulisan itu ditujukan (bersifat individual dan konkret).

Pembatasan terhadap pengertian-pengertian keputusan tata usaha yang termasuk dalam ruang lingkup kompetensi mengadili dari peradilan tata usaha Negara. Pembatasan ini diadakan oleh karena ada beberapa jenis keputusan yang karena sifatnya atau maksudnya tidak dapat digolongkan dalam pengertian keputusan tata usaha Negara menurut Undang-Undang No.9 tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:²⁰

- 1) Keputusan tata usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.

²⁰ Indonesia, *Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77 No. 77, TLN No. 3344, Pasal 2

- 2) Keputusan tata usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
- 3) Keputusan tata usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan.
- 4) Keputusan tata usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan kitab undang-undang hukum acara pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
- 5) Keputusan tata usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 6) Keputusan tata usaha Negara mengenai tata usaha tentara nasional Indonesia.
- 7) Keputusan komisi pemilihan umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Perbuatan material pejabat tata usaha Negara walaupun individual, tetapi karena tidak tertulis, tidak termasuk keputusan administrasi. Jika terjadi sengketa tentang perbuatan material itu maka penyelesaian sengketa itu termasuk wewenang pengadilan umum.

Dalam hal mengenai kekuasaan pengadilan terkait dalam hal upaya administrasi seperti yang termuat dalam pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu:²¹

“dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administrative sengketa tata usaha

²¹*Ibid*, Pasal 48

Negara tertentu, maka sengketa tata usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administrative yang tersedia.

Upaya administrative adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri atau sendiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaian itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan “banding administrative.” Contoh banding administrative yaitu Keputusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 Tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1964 Tentang Pemutusan Hubungan Kerja Di Perusahaan Swasta.

Berbeda dengan prosedur di pengadilan tata usaha Negara, maka prosedur banding administrasi atau prosedur keberatan dilakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus.

Dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara yang bersangkutan dapat dilihat apakah terhadap suatu keputusan tata usaha Negara itu terbuka atau tidak terbuka kemungkinan untuk ditempuh suatu upaya administrasi.

Suatu badan atau pejabat tata usaha Negara yang tidak mengeluarkan suatu keputusan, sedangkan hal ini menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha Negara, karena kewajiban badan atau pejabat tata usaha Negara adalah mengeluarkan suatu keputusan dari suatu perbuatan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat Negara(pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

Badan atau pejabat tata usaha Negara yang menerima permohonan dianggap telah mengeluarkan keputusan yang berisi penolakan permohonan tersebut apabila tenggang waktu yang ditetapkan telah lewat dan badan atau pejabat tata usaha Negara itu bersikap diam, tidak melayani permohonan yang telah diterimanya, (Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).²²

Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:²³

“peradilan tata usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha Negara.”

Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan tata usaha Negara berdasarkan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:²⁴

²²*Ibid*, Pasal 3 ayat (1 dan 2)

²³*Ibid*, Pasal 4

- 1) Pengadilan tata usaha Negara
- 2) Pengadilan tinggi tata usaha Negara.

Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

“kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan tata usaha Negara berpuncak pada mahkamah agung sebagai pengadilan Negara tertinggi.”

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan bahwa hukum acara yang dipergunakan dalam proses peradilan tata usaha Negara mempunyai persamaan dengan hukum acara yang dipergunakan pada peradilan umum untuk perkara perdata dengan beberapa perbedaan. Sedangkan yang dimaksud dengan hukum acara perdata adalah rangkaian peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan di muka pengadilan dan cara bagaimana pengadilan itu harus bertindak satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan-peraturan hukum perdata. Dapat dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan hukum acara peradilan tata usaha Negara adalah rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan di muka pengadilan dan cara bagaimana pengadilan itu harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan hukum tata usaha Negara (hukum

²⁴*Ibid*, Pasal 5 ayat (1 dan 2)

administrasi Negara). Dengan kata lain yang dimaksud dengan hukum acara peradilan tata usaha Negara adalah hukum yang mengatur tentang cara-cara bersengketa di pengadilan tata usaha Negara, serta mengatur hak dan kewajiban pihak-pihak yang terkait dalam proses penyelesaian sengketa tersebut.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, memuat peraturan-peraturan tentang kedudukan, susunan, kekuasaan serta hukum acara yang berlaku di peradilan tata usaha Negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini dapat disebut sebagai suatu hukum acara dalam arti luas, karena undang-undang ini tidak saja mengatur tentang cara-cara berpekara di pengadilan tata usaha Negara, tetapi sekaligus juga mengatur tentang kedudukan, susunan dan kekuasaan dari peraturan peradilan tata usaha Negara. Untuk dapat memahami hukum acara peradilan tata usaha ini, kita tidak cukup hanya mempelajari pasal-pasal yang tersurat saja, tetapi kita juga harus memahami asas-asas yang terkandung di dalamnya dan sekaligus mempelajari penjelasannya. Di samping itu, karena hukum acara peradilan tata usaha Negara ini banyak mempunyai persamaan dengan hukum acara perdata, tidak ada salahnya kita juga mempelajari hukum acara perdata sebagai suatu perbandingan.

Untuk hukum acara yang berlaku di peradilan tata usaha Negara ini, kita tidak dapat begitu saja menggunakan hukum acara tata usaha Negara, seperti halnya hukum acara perdata dan hukum acara

pidana. Hal ini disebabkan karena di dalam hukum tata usaha Negara (hukum administrasi Negara), istilah hukum acara tata usaha Negara itu telah mempunyai arti tersendiri, yaitu peraturan yang mengatur tentang tata cara pembuatan suatu ketetapan atau keputusan tata usaha Negara. Aturan ini biasanya secara inklusif ada didalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembuatan ketetapan atau keputusan tata usaha Negara tersebut. Oleh karena itu, untuk menghindari kerancuan dalam penggunaan istilah, maka sebaiknya untuk hukum acara yang berlaku di peradilan tata usaha Negara dipergunakan istilah hukum acara peradilan tata usaha Negara, bukan hukum acara tata usaha Negara.

B. ASAS-ASAS YANG BERLAKU DALAM HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Hukum acara peradilan tata usaha Negara ini mempunyai persamaan dengan hukum acara perdata, dengan beberapa perbedaan. Perbedaan tersebut antara lain:²⁵

1. Pada peradilan tata usaha Negara, hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh suatu kebenaran materiil dan untuk itu undang-undang ini mengarah pada pembuktian bebas;
2. Suatu gugatan tata usaha Negara pada dasarnya tidak bersifat menunda pelaksanaan keputusan tata usaha Negara.

²⁵ H. Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan tata Usaha Negara*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004), cet 9, hal 1-10

Selanjutnya sesuai dengan fungsi peradilan tata usaha Negara untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat, maka dalam undang-undang ini diberikan kemudahan bagi warga masyarakat pencari keadilan, antara lain:

1. Mereka yang tidak pandai membaca dan menulis dibantu oleh pegawai pengadilan tata usaha Negara.
2. Warga pencari keadilan dari golongan masyarakat yang tidak mampu diberi kesempatan untuk berperkara secara cuma-cuma.
3. Apabila terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak, atas permohonan penggugat, ketua pengadilan dapat menentukan dilakukannya pemeriksaan dengan acara cepat;
4. Penggugat dapat mengajukan gugatannya kepada pengadilan tata usaha Negara yang paling dekat dengan kediamannya untuk kemudian diteruskan ke pengadilan yang berwenang mengadilinya.
5. Dalam hal tertentu gugatan dimungkinkan untuk diadili oleh pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat;
6. Badan atau pejabat tata usaha Negara yang dipanggil sebagai saksi diwajibkan untuk datang sendiri.

Walaupun penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut menyebutkan bahwa hukum acara yang digunakan dalam proses peradilan tata usaha Negara, mempunyai persamaan dengan hukum acara yang digunakan di peradilan umum untuk perkara perdata, itu tidak berarti kita dengan begitu saja dapat menerapkan ketentuan peraturan yang berlaku dalam hukum acara perdata dalam proses peradilan tata usaha Negara. Karena

hal ini akan dibatasi oleh prinsip dasar yang berlaku di peradilan tata usaha Negara, terutama yang menyangkut masalah kompetensi (kewenangan mengadili).Sepertiyang kita ketahui peradilan tata usaha Negara tersebut hanya berwenang mengadili sengketa tata usaha Negara, yaitu sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha Negara.Sengketa ini berpangkal dari ditetapkannya suatu keputusan tata usaha Negara oleh badan atau pejabat tata usaha Negara.Oleh karena itu, pada hakekatnya sengketa tata usaha Negara adalah sengketa tentang sah atau tidaknya suatu keputusan tata usaha Negara yang telah dikeluarkan boleh badan atau pejabat tata usaha Negara. Berdasarkan hal ini dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa:

1. Yang dapat digugat di peradilan tata usaha Negara hanyalah badan atau pejabat tata usaha Negara;
2. Sengketa yang dapat diadili oleh peradilan tata usaha Negara adalah sengketa mengenai sah atau tidaknya suatu keputusan tata usaha Negara, bukan sengketa mengenai kepentingan hak.

Di samping asas-asas tersebut di peradilan tata usaha Negara juga diberlakukan asas peradilan cepat, murah dan sederhana serta semacam asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*) seperti yang kita kenal dalam hukum acara pidana. Di mana seorang pejabat tata usaha Negara atau dengan kata lain keputusan tata usaha Negara tetap dianggap sah (tidak melawan hukum), sebelum ada putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan keputusan tersebut tidak sah (melawan hukum). Sehingga

digugatnya suatu keputusan tata usaha Negara, tidak akan menyebabkan tertundanya pelaksanaan keputusan tersebut.²⁶

Peradilan tata usaha Negara juga mengenai peradilan *in absentia* sebagaimana berlaku dalam peradilan untuk tindak pidana khusus, di mana sidang berlangsung tanpa hadirnya tergugat.²⁷

Menurut pasal 72 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 bila tergugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan 2 kali berturut-turut dan/atau tidak menanggapi gugatan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, walaupun setiap kali telah dipanggil secara patut, maka hakim ketua sidang dengan surat penetapan meminta atasan tergugat untuk memerintahkan tergugat hadir dan atau menanggapi gugatan. Setelah lewat 2 bulan sesudah dikirimkan dengan surat tercatat penetapan dimaksud, tidak diterima berita, baik dari atasan tergugat maupun dari tergugat sendiri, maka hakim ketua sidang menetapkan hari sidang berikutnya dan pemeriksaan sengketa dilanjutkan menurut acara biasa, tanpa hadir tergugat. Putusan terhadap pokok gugatan dapat dijatuhkan hanya setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktiannya tetap dilakukan secara tuntas.

Berbeda dengan acara yang berlaku di persidangan peradilan perdata, dalam hal demikian hakim dapat langsung menjatuhkan putusan verstek. Seperti telah dikemukakan di atas dalam peradilan tata usaha Negara, hakim tidak langsung menjatuhkan putusan verstek, tetapi baru bisa dijatuhkan setelah pemeriksaan segi pembuktian dilaksanakan secara

²⁶Indonesia, *Undang Undang tentang Perubahan Atas Undang Undang No. 5 Tahun 1986*, UU No. 9 Tahun 2004, LN. No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380. Pasal 124.

²⁷*Ibid.* Pasal 72 Ayat 2.

tuntas. Cara ini ditempuh dalam peradilan tata usaha Negara, untuk menjaga jangan sampai kepentingan Negara dirugikan karena kelalaian tergugat.²⁸

C. SUMBER HUKUM TATA USAHA NEGARA (HUKUM ADMINISTRASI NEGARA)²⁹

Sumber-sumber formal hukum administrasi Negara adalah:

1. Undang-undang (hukum administrasi tertulis);
2. Praktik administrasi Negara (hukum administrasi yang merupakan kebiasaan);
3. Yurisprudensi;
4. Anggapan para ahli hukum administrasi Negara

Mengenai undang-undang sebagai hukum tata usaha Negara (hukum administrasi Negara) berbeda dengan hukum pidana dan hukum perdata. Sampai hukum tata usaha Negara belum mempunyai suatu kodifikasi, sehingga hukum tata usaha Negara tersebut tersebar dalam berbagai ragam peraturan perundang-undangan.

Dengan tidak adanya kodifikasi hukum tata usaha Negara ini dapat menyulitkan bagi para hakim peradilan tata usaha Negara untuk menemukan hukum di dalam memutus suatu sengketa karena hukum tata usaha Negara tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang jumlahnya cukup banyak. Diperkirakan ada beberapa bidang hukum tata usaha Negara yang akan banyak menimbulkan sengketa tata usaha Negara, yaitu bidang

²⁸ *Ibid*, Pasal 72 Ayat 3.

²⁹ Bahsan Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bhakti, Bandung.

kepegawaian, bidang agraria, bidang perizinan dan bidang perpajakan yang semuanya tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, sampai pada peraturan dan keputusan kepala daerah. Oleh karena itu, untuk mengadili sengketa tata usaha Negara, seorang hakim dituntut agar lebih aktif dan lebih terampil di dalam menemukan hukum, kalau tidak demikian proses pemeriksaan sengketa tata usaha Negara akan menjadi tersendat-sendat. Namun sebaliknya bagi bangsa Indonesia yang sedang giat membangun, yang masih memerlukan tindakan-tindakan deregulasi dan debirokrasi untuk mempercepat laju pembangunan, ketiadaan kodifikasi hukum tata usaha Negara tersebut justru dapat menimbulkan suatu manfaat. Dengan tidak adanya kodifikasi tersebut, hukum tata usaha Negara akan bersifat dinamis, sehingga akan dapat mengikuti gerak lajunya pembangunan dan perkembangan masyarakat, asal saja ketidakadaan kodifikasi tersebut jangan sampai mengurangi adanya jaminan kepastian hukum dan jangan sampai pula hakim terpaksa menolak suatu perkara dengan alasan tidak ditemukan hukum yang mengatur tentang hal ini.

D. SUSUNAN DAN TEMPAT KEDUDUKAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DAN PENGADILAN TINGGI TATA USAHA NEGARA.

Susunan peradilan tata usaha Negara sama halnya dengan peradilan umum (Pasal 8 UU PTUN), terdiri dari dua tingkat peradilan yaitu:³⁰

1. Pengadilan tata usaha Negara, yang merupakan peradilan tingkat pertama.
2. Pengadilan tinggi tata usaha Negara, yang merupakan peradilan tingkat banding.

Sama halnya dengan peradilan lainnya, peradilan tata usaha Negara berpuncak pada mahkamah agung sebagai pengadilan Negara tertinggi yang berfungsi antara lain sebagai peradilan kasasi.

Susunan pengadilan terdiri atas (pasal 11 UUPTUN):³¹

1. Pimpinan

Pimpinan pengadilan terdiri dari seorang ketua dan wakil ketua, baik di pengadilan tata usaha Negara maupun pengadilan tinggi tata usaha Negara.

Berdasarkan pasal 14 ayat(2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, untuk dapat diangkat menjadi ketua dan wakil ketua pengadilan tata usaha Negara diperlukan pengalaman sekurang-kurangnya 10 tahun sebagai hakim dalam pengadilan tinggi tata usaha Negara,³² atau sekurang-kurangnya 5 tahun sebagai hakim yang pernah menjabat sebagai ketua

³⁰ Indonesia, *Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77, TLN No. 3344, Pasal 8

³¹ *Ibid*, Pasal 11

³² *Ibid*, Pasal 14 ayat (2)

pengadilan tata usaha Negara. Sedangkan untuk dapat diangkat menjadi wakil ketua pengadilan tata usaha Negara diperlukan pengalaman sekurang-kurangnya 8 tahun sebagai hakim pengadilan tinggi tata usaha Negara atau sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun sebagai hakim pengadilan tinggi tata usaha Negara bagi yang pernah menjabat ketua pengadilan tata usaha Negara.³³

Menurut Pasal 16 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, ketua dan wakil ketua pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha Negara diangkat dan diberhentikan oleh menteri kehakiman berdasarkan persetujuan ketua mahkamah agung.³⁴

Sebelum memangku jabatannya ketua dan wakil ketua pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha Negara mengucapkan sumpah menurut agama dan kepercayaan masing-masing(pasal 17 UUPTUN).³⁵

Ketua dan wakil ketua pengadilan dapat diberhentikan dengan hormat dan tidak hormat dari jabatannya. Pemberhentian dengan hormat dari jabatannya dapat dilakukan karena (pasal 19 UUPTUN):³⁶

- a. Permintaan sendiri
- b. Sakit rohani dan jasmani terus-menerus;
- c. Telah berumur 60 tahun bagi ketua dan wakil ketua pengadilan tata usaha Negara dan 63 tahun bagi ketua dan wakil ketua pengadilan tinggi tata usaha Negara;

³³*Ibid*, Pasal 15 ayat (2 dan 3)

³⁴*Ibid*, Pasal 16 ayat (2)

³⁵*Ibid*, Pasal 17

³⁶*Ibid*, Pasal 19

d. Dinyatakan tidak cakap dalam menjalankan tugasnya.

Pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatannya karena (Pasal 20 UU PTUN):³⁷

e. Dipidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan;

f. Melakukan perbuatan tercela;

g. Terus-menerus melalaikan kewajibannya dalam menjalankan tugas pekerjaannya.

2. Hakim anggota

Seorang hakim dalam pengadilan tata usaha Negara disebut “hakim” dan seorang hakim dalam pengadilan tinggi tata usaha Negara disebut “hakim tinggi”. Hakim pada pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha Negara merupakan seorang pejabat yang berfungsi sebagai pelaksana tugas di bidang kekuasaan kehakiman (yudikatif).

Syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi hakim pada pengadilan tata usaha Negara adalah (pasal 14 UUPTUN):³⁸

a. Warga Negara Indonesia;

b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

c. Setia pada Pancasila dan UUD 1985;

d. Bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi masanya, atau bukan orang yang terlibat langsung maupun tidak

³⁷*Ibid, Pasal 20*

³⁸*Ibid, Pasal 14*

langsung dalam gerakan kontra revolusi G.30 S/PKI atau organisasi lainnya.

- e. Pegawai negeri;
- f. Sarjana hukum atau sarjana lainnya yang memiliki keahlian di bidang tata usaha Negara;
- g. Berumur serendah-rendahnya 25 tahun;
- h. Berwibawa,jujur,adil,dan berkelakuan tidak tercela.

Syarat untuk dapat diangkat menjadi hakim pengadilan tinggi tata usaha Negara pada umumnya sama dengan syarat-syarat untuk hakim pengadilan tata usaha Negara pada, kecuali umur-umurnya serendah-rendahnya 40 tahun ditambah dengan pengalaman sekurang-kurangnya 5 tahun sebagai ketua atau wakil ketua pengadilan tata usaha Negara,atau sekurang-kurangnya 15 tahun sebagai hakim pada pengadilan tata usaha Negara (Pasal 15 UUPTUN).³⁹

Hakim pada pengadilan tata usaha Negara dan hakim tinggi pada pengadilan tata usaha Negara diangkat dan diberhentikan oleh presiden selaku kepala Negara atas usul menteri kehakiman berdasarkan persetujuan ketua mahkamah agung (pasal 16 UUPTUN).⁴⁰

Alasan pemberhentian seorang hakim dan hakim tinggi. Baik dengan hormat maupun dengan tidak hormat sama dengan alasan pemberhentian ketua dan wakil ketua pengadilan, ditambah dengan melanggar larangan

³⁹*Ibid*, Pasal 15

⁴⁰*Ibid*, Pasal 16

sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu:⁴¹

- a. Merangkap menjadi pelaksana putusan pengadilan.
- b. Merangkap menjadi wakil, pengampuan, dan pejabat yang berkaitan dengan suatu perkara yang diperiksa olehnya;
- c. Merangkap menjadi pengusaha.

3. Panitera

Pada setiap pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha Negara ada lembaga kepaniteraan yang dipimpin oleh seorang panitera. Dalam pelaksanaan tugasnya panitera dibantu oleh seorang wakil panitera, beberapa orang panitera muda dan panitera pengganti (pasal 27 UUPTUN).⁴² Panitera, wakil panitera, panitera muda, dan panitera pengganti diangkat dan diberhentikan dari jabatannya oleh menteri kehakiman. Mengenai syarat-syarat yang harus terpenuhi untuk dapat diangkat menjadi panitera, wakil panitera, panitera muda, dan panitera pengganti diatur dalam pasal 28 sampai dengan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Untuk dapat diangkat menjadi panitera pengadilan tata usaha Negara, seorang calon harus memenuhi syarat sebagai berikut (pasal 28 UUPTUN):⁴³

- a. Warga Negara Indonesia;

⁴¹*Ibid*, Pasal 18

⁴²*IBid*, Pasal 27

⁴³*Ibid*, Pasal 28

- b. Bertaqwa kepada tuhan yang maha esa
- c. Setia kepada pancasila dan UUD 1945;
- d. Serendah –rendahnya berijazah sarjana muda jurusan hukum;
- e. Berpengalaman sekurang-kurangnya 4 tahun sebagai panitera muda pengadilan tata usaha Negara, atau menjabat sebagai wakil panitera pengadilan tinggi tata usaha Negara.

Syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi panitera pengadilan tinggi tata usaha Negara adalah (pasal 29 UUPTUN):⁴⁴

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Bertaqwa kepada tuhan yang maha esa;
- c. Setia kepada pancasila dan UUD 1945;
- d. Berijazah sarjana hukum;

Berpengalaman sekurang-kurangnya 4 tahun sebagai wakil panitera 8 tahun sebagai panitera pengadilan tata usaha Negara atau 4 tahun sebagai panitera pengadilan tata usaha Negara.

4. Sekretaris

Pada pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha Negara terdapat lembaga kesekretariatan, dipimpin oleh seorang sekretaris yang dirangkap oleh panitera dan dibantu oleh seorang wakil sekretaris (pasal 40 UUPTUN).⁴⁵

⁴⁴*Ibid*, Pasal 29

⁴⁵*Ibid*, Pasal 40

Wakil sekretaris diangkat dan diberhentikan oleh menteri kehakiman dengan syarat-syarat sebagaimana diatur dalam pasal 42 dan pasal 43 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi wakil sekretaris pengadilan tata usaha Negara adalah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Bertaqwa kepada tuhan yang maha esa;
- c. Setia kepada pancasila dan UUD 1945;
- d. Serendah-rendahnya berijazah sarjana muda administrasi;
- e. Berpengalaman di bidang administrasi pengadilan.

Syarat-syarat untuk dapat dan diangkat menjadi wakil sekretaris pengadilan tata usaha Negara adalah (pasal 43 UU PTUN):⁴⁶

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Bertaqwa kepada tuhan yang maha esa;
- c. Berijazah sarjana hukum atau sarjana administrasi sekretaris bertugas menyelenggarakan administrasi umum pengadilan, baik pada pengadilan tata usaha Negara maupun pengadilan tinggi tata usaha Negara.

Pengadilan tata usaha Negara berkedudukan di kotamadya atau di ibukota kabupaten dan daerah hukumnya meliputi kotamadya atau kabupaten.

⁴⁶*Ibid*, Pasal 43

Pengadilan tinggi tata usaha Negara berkedudukan di ibukota provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi (Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara).⁴⁷

Berdasarkan pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pembinaan teknis pengadilan di lingkungan tata usaha Negara yaitu:⁴⁸

- a. Pembinaan teknis peradilan bagi pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung.
- b. Pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan pengadilan dilakukan oleh departemen kehakiman.
- c. Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutuskan sengketa tata usaha Negara.

E. KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

1. Kekuasaan dan kewenangan pengadilan

Menurut Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara.⁴⁹

Kompetensi peradilan tata usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara.

⁴⁷*Ibid*, Pasal 6

⁴⁸*Ibid*, Pasal 7

⁴⁹*Ibid*, Pasal 47

Kompetensi peradilan tata usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jauh lebih sempit lagi, karena tidak semua yang pokok sengketaanya terletak di lapangan hukum public (hukum tata usaha Negara) dapat diadili di peradilan tata usaha Negara. Menurut ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, keputusan tata usaha Negara yang dapat digugat di peradilan tata usaha Negara, haruslah memenuhi syarat-syarat:⁵⁰

a. Bersifat tertulis, hal ini dapat diperlukan untuk memudahkan pembuktian. Pengertian di sini bukanlah dalam arti bentuk formalnya, melainkan cukup tertulis, asal saja:

- 1) Jelas badan atau pejabat tata usaha Negara yang mengeluarkannya;
- 2) Jelas isi dan maksud tulisan tersebut yang menimbulkan hak dan kewajiban;
- 3) Jelas kepada siapa tulisan itu ditujukan.

Mengenai syarat tertulis ini ada pengecualiannya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu:⁵¹

- 1) Apabila badan atau pejabat tata usaha Negara tidak mengeluarkan putusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha Negara;
- 2) Jika suatu badan atau pejabat tata usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah

⁵⁰ *Ibid*, Pasal 1 ayat (3)

⁵¹ *Ibid*, Pasal 3

lewat, maka badan atau pejabat tata usaha Negara dianggap telah menolak mengeluarkan yang dimaksud;

3) Dalam hal peraturan-peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat(2), maka setelah lewat jangka waktu 4 bulan sejak diterimanya permohonan, badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

- b. Bersifat konkret, artinya obyek yang diputus dalam keputusan tata usaha Negara itu berwujud tertentu atau dapat ditentukan.
- c. Bersifat individual, artinya keputusan tata usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi ditujukan untuk orang-orang atau badan hukum perdata tertentu. Jika tidak berupa suatu peraturan yang berlaku umum;
- d. Bersifat final, artinya sudah definitive dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum, atau ketetapan yang tidak membutuhkan lagi persetujuan dari instansi atasannya.

Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 pengadilan tidak berwenang mengadili suatu sengketa tata usaha Negara itu dikeluarkan:⁵²

⁵²*Ibid*, Pasal 49

- 1) Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 2) Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - a) Mengenai kompetensi ini ternyata Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 masih bersifat mendua, karena masih memberikan kewenangan kepada badan-badan lain (peradilan semu) di luar pengadilan yang berada di lingkungan peradilan tata usaha Negara tertentu.
 - b) Hal ini terlihat dari Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang menyebutkan:⁵³
 1. Dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administrative sengketa tata usaha Negara tertentu, maka sengketa tata usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administrasi yang tersedia.
 2. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), jika seluruh upaya administrative telah diselesaikan.

⁵³*Ibid*, Pasal 48

Yang dimaksud upaya administrative di sini adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata, apabila ia merasa tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan instansi yang bersangkutan.⁵⁴

Upaya administrasi tersebut terdiri dari:

1. Keberatan administrative diajukan kepada atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha Negara yang bersangkutan.
2. Banding administrative dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan tata usaha Negara yang bersangkutan, seperti majelis pertimbangan pajak, badan pertimbangan kepegawaian, panitia penyelesaian perselisihan perburuhan, panitia urusan perumahan, DPRD bagi suatu peraturan daerah dan lain-lain.

Di samping mengadili pada tingkat pertama sengketa tata usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pengadila tinggi tata usaha Negara juga berwenang (pasal 51 uuptun):⁵⁵

1. Memeriksa dan memutus sengketa tata usaha Negara di tingkat banding;

⁵⁴*Ibid.*, Pasal 48 Ayat 1.

⁵⁵*Ibid.*, Pasal 51

2. Memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara pengadilan tata usaha Negara di dalam daerah hukumnya

F. TATA CARA PENGAJUANGUGATAN DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

1. Penggugat dan Tergugat

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha Negara berwenang, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara. Karena sengketa tata usaha Negara tersebut selalu berkaitan dengan dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha Negara, maka satu-satunya pihak yang dapat digugat di pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha Negara adalah badan atau pejabat tata usaha Negara. Berdasarkan hal ini maka dalam acara peradilan tata usaha Negara. Berdasarkan hal ini maka dalam acara peradilan tata usaha Negara tidak dikenal adanya gugatan balik atau gugatan rekonvensi, atau dengan kata lain seorang pejabat tata usaha Negara yang merasa dirugikan baik moril maupun materiil karena adanya gugatan dari warga masyarakat atau badan hukum perdata, tidak dapat mengajukan gugatan balik atau gugatan rekonvensi. Hal ini disebabkan karena sengketa tata usaha Negara tersebut adalah berkenaan dengan masalah sah atau tidaknya suatu keputusan sengketa tata usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara. Sengketa mengenai kepentingan hak,

termasuk hak menuntut ganti rugi tidaklah termasuk wewenang pengadilan tata usaha Negara untuk mengadilinya.⁵⁶

Maka pada akhirnya yang dimaksud penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara.⁵⁷

Mengenai gugat balik atau gugat rekonvensi ini memang tidak diatur secara tegas di dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah dikemukakan di atas, jelas gugat balik atau gugat rekonvensi tersebut tidak dimungkinkan di pengadilan tata usaha Negara. Di pengadilan tata usaha Negara, justru rakyatlah yang mempunyai kedudukan istimewa.⁵⁸

Oleh karena itu, di dalam memahami Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 kita tidak cukup hanya mempelajari pasal-pasal yang tersurat, kita juga harus mempelajari prinsip-prinsip dasar yang terkandung di dalamnya, di samping mempelajari penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Karena dari prinsip dasar ini akan terlihat adanya perbedaan antara hukum acara yang berlaku di pengadilan perdata. Dengan hukum acara yang berlaku di pengadilan tata usaha Negara. Dengan demikian tidak semua hukum acara yang berlaku di pengadilan perdata dapat diterapkan begitu saja di pengadilan perdata dapat diterapkan begitu saja di pengadilan tata usaha Negara.

⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 1 Ayat 4.

⁵⁷ M. Nasir, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara* (Jakarta : Djambatan, 2003), hal.3

⁵⁸ Indonesia, *Undang Undang tentang Perubahan Atas Undang Undang No. 5 Tahun 1986*, UU No. 9 Tahun 2004, LN. No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380, Pasal.

2. Alasan Gugatan dan Isi Gugatan

Menurut pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, seorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang, berisi tuntutan agar keputusan tata usaha Negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitas. Selanjutnya Pasal 53 ayat (2) menyebutkan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan, adalah:⁵⁹

- 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 telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang itu.
- c. Badan atau pejabat tata usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak mengambil keputusan tersebut.

Suatu gugatan yang akan diajukan ke pengadilan tata usaha Negara harus memuat (pasal 56 UUPTUN):⁶⁰

- a. Nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat atau kuasanya;

⁵⁹*Ibid*, Pasal 53 ayat (1 dan 2)

⁶⁰*Ibid*, Pasal 56

- b. Nama, jabatan, dan tempat tinggal tergugat;
- c. Dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh pengadilan.

Apabila gugatan dibuat atau ditandatangani oleh kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah dan sedapat mungkin juga disertai keputusan tata usaha Negara yang Negara yang hendak disengketakan itu tidak ada di tangan pihak ketiga yang terkena akibat keputusan tersebut, hakim dapat meminta kepada badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan mengirimkan kepada pengadilan keputusan tata usaha Negara yang disengketakan.

Mengenai tuntutan yang dapat dimintakan dalam gugatan di pengadilan tata usaha Negara diatur dalam Pasal 97 Ayat(9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang berbunyi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa :⁶¹

- 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 gugatan didasarkan pasal 3.

Pasal 97 ayat (10) dan ayat(1) menyebutkan :

Ayat(10): kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi;

Ayat(11): dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat(8) menyangkut kepegawaian, maka disamping

⁶¹*Ibid*, Pasal 97 ayat (8,9,10,11)

kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi.

Melihat kedudukan dan bunyi pasal 97 ayat (10) dan ayat (11) di atas, jelas bagi kita bahwa ayat (11) tersebut merupakan suatu pengecualian, di mana rehabilitasi hanya bisa dimintakan khusus dalam sengketa kepegawaian.

3. Pengajuan gugatan

Menurut pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 gugatan sengketa tata usaha Negara diajukan secara tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.⁶² Gugatan yang diajukan harus dalam bentuk tertulis, karena gugatan itu akan menjadi pegangan bagi pengadilan dan para pihak dalam pemeriksaan. Dalam hal seorang penggugat buta huruf dan tidak mampu membayar seorang pengacara, yang bersangkutan dapat meminta kepada pengadilan tata usaha Negara. Yang bersangkutan membuat dan merumuskan gugatannya.

Apabila tergugat lebih dari satu badan atau pejabat tata usaha Negara dan kedudukan tidak dalam satu daerah pengadilan tata usaha Negara, gugatan diajukan pada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu badan atau pejabat tata usaha Negara. Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum pengadilan

⁶²*Ibid*, Pasal 54 ayat (1)

tempat kediaman penggugat, maka gugatan diajukan kepada pengadilan tempat kedudukan tergugat untuk diteruskan kepada pengadilan yang bersangkutan.

Mengenai sengketa tata usaha Negara yang menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administrative sebagaimana dimaksud dalam pasal 51 ayat (3) undang-undang nomor 5 tahun 1986, gugatan harus diajukan ke pengadilan Tinggi tata usaha Negara yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.⁶³

4. Penetapan hari sidang dan pemanggilan para pihak

Setelah penggugat membayar uang muka biaya perkara yang besarnya ditaksir oleh panitera, gugatan dicatat dalam daftar perkara. Persekot biaya perkara ini nantinya akan diperhitungkan dengan biaya perkara sebagaimana dicantumkan dalam amar putusan pengadilan (pasal 59 UU PTUN).⁶⁴

Biaya perkara ini dibebankan pada pihak yang kalah (pasal 111 UU PTUN). Rincian biaya tersebut dari:⁶⁵

- a. Biaya kepanitera;
- b. Biaya saksi, ahli, dan ahli bahasa, dengan catatan bahwa pihak yang meminta pemeriksaan lebih dari 5 orang saksi; harus membayar biaya untuk saksi yang lebih itu, meskipun pihak tersebut dimenangkan;

⁶³*Ibid*, Pasal 51 ayat (3)

⁶⁴*Ibid*, Pasal 59

⁶⁵*Ibid*, Pasal 111

- c. Biaya pemeriksaan di tempat lain dari ruang sidang dan biaya lain yang diperlukan bagi pemutusan sengketa atas perintah hakim ketua sidang.

Seorang penggugat yang tidak mampu, yang dinyatakan dengan surat keterangan dari kepala desa atau lurah dapat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan untuk berpekara dengan Cuma-Cuma(prodeo) pasal 60 UUPTUN.Berperkara dengan Cuma-Cuma tersebut tidak hanya berlaku di tingkat pertama, tetapi juga berlaku di tingkat banding dan kasasi, pasal 61 UUPTUN.⁶⁶

5. Kuasa Hukum

Dalam bersengketa di pengadilan sengketa tata usaha Negara para pihak dapat didampingi atau diwakili oleh seorang atau beberapa orang kuasa hukum. Pemberian kuasa ini dapat dilakukan dengan membuat surat kuasa khusus atau dilakukan secara lisan di persidangan. Untuk surat kuasa yang dibuat di luar negeri bentuknya harus memenuhi persyaratan yang berlaku di Negara yang bersangkutan dan diketahui oleh perwakilan republik Indonesia di Negara tersebut, serta kemudian harus diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh penterjemah resmi, Pasal 57 UUPTUN.⁶⁷

Menurut pasal 84 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986,⁶⁸ apabila dalam persidangan seorang kuasa melakukan tindakan yang melampaui batas wewenangnya, pemberi kuasa dapat mengajukan sangkalan secara

⁶⁶*Ibid*, Pasal 61

⁶⁷*Ibid*, Pasal 57

⁶⁸*Ibid*, Pasal 84

tertulis disertai tuntutan agar tindakan kuasa tersebut dinyatakan batal oleh pengadilan.

G. PEMERIKSAAN DI PERSIDANGAN

1. Pemeriksaan pendahuluan

Dibandingkan dengan peradilan lainnya, khususnya peradilan perdata, peradilan tata usaha Negara mempunyai suatu kekhususan dalam proses pemeriksaan sengketa tata usaha Negara, yaitu adanya tahap pemeriksaan pendahuluan.

Pemeriksaan pendahuluan ini terdiri dari (pasal 62 UUPTUN):⁶⁹

a. Rapat permusyawaratan;

Rapat permusyawaratan yang disebut juga *dimissel process*, atau tahap penyaringan diatur dalam pasal 62 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Dalam rapat permusyawaratan ini ketua pengadilan memeriksa gugatan yang masuk, apakah gugatan tersebut telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan apakah termasuk wewenang pengadilan tata usaha Negara untuk mengadilinya.

Dalam rapat permusyawaratan, ketua pengadilan berwenang memutus dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan tidak diterima atau tidak berdasar, apabila:

⁶⁹*Ibid*, Pasal 62

- 1) Pokok gugatan, yaitu fakta yang dijadikan dasar gugatan, nyata-nyata tidak termasuk wewenang tata usaha Negara;
- 2) Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986;
- 3) Gugatan tersebut didasarkan kepada alasan-alasan yang tidak layak;
- 4) Apakah yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh keputusan tata usaha Negara yang digugat;
- 5) Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

b. Pemeriksaan persiapan (pasal 63 UU PTUN).

Pemeriksaan persiapan diadakan mengingat penggugat di pengadilan tata usaha Negara pada umumnya adalah warga masyarakat yang mempunyai kedudukan yang lemah bila dibandingkan dengan tergugat sebagai pejabat tata usaha Negara.

Dalam pemeriksaan persiapan hakim diharapkan dapat berperan aktif 3 orang hakim dan melengkapi alat-alat bukti sebelum sidang berlangsung dan meminta pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan untuk memberikan informasi dan data yang diperlukan oleh pengadilan.

2. Pemeriksaan di tingkat pertama

Pemeriksaan di tingkat pertama pada umumnya dilakukan di pengadilan tata usaha Negara, terkecuali untuk sengketa yang menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, sengketa tersebut dapat diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administrative, pengadilan tinggi tata usaha Negara. Pemeriksaan di tingkat pertama ini dapat dilakukan dengan cara:

a. Pemeriksaan dengan acara biasa;

Dalam pemeriksaan acara biasa pengadilan memeriksa dan memutus sengketa tata usaha Negara dengan suatu majelis yang terdiri dari salah seorang diantaranya ditunjuk sebagai hakim ketua sidang, yang bertugas memimpin sidang dan wajib menjaga supaya tata tertib dalam persidangan tetap ditaati setiap orang dan segala perintahnya dilaksanakan dengan baik.

Akan dapat diupayakan dilakukan pemanggilan yang kedua. Apabila tidak hadir kembali maka gugatan dianggap gugur dan penggugat harus membayar ongkos perkara (pasal 71 UUPTUN).⁷⁰

Apabila dalam sengketa terdapat beberapa orang tergugat, pada hari sidang tidak hadir tanpa ada kuasanya, maka para tergugat akan dipanggil secara patut, sidang ditunda untuk sementara waktu. Setelah

⁷⁰*Ibid*, Pasal 71

dipanggil secara patut, para tergugat tidak hadir juga maka sidang tetap dapat dilanjutkan tanpa kehadiran tergugat (pasal 73 UUPTUN).⁷¹

b. Pemeriksaan dengan acara cepat.

Pemeriksaan dengan acara cepat dapat dilakukan dalam hal adanya kepentingan penggugat yang cukup mendesak, penggugat dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan supaya pemeriksaan sengketa dipercepat.

Kalau permohonan untuk dilakukan pemeriksaan sengketa dengan pemeriksaan acara cepat dikabulkan oleh pengadilan, maka pemeriksaan dilakukan dengan hakim tunggal. Ketua pengadilan dalam waktu 7 hari setelah dikeluarkannya penetapan yang mengabulkan permohonan penggugat.

2. Pemeriksaan di tingkat banding

Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 terhadap putusan pengadilan tata usaha Negara dapat dimintakan banding oleh penggugat atau tergugat kepada pengadilan tinggi tata usaha Negara.⁷²

Permohonan permintaan banding dicatat oleh panitera dalam daftar perkara dan memberitahukannya kepada pihak terbanding (pasal 125 UUPTUN).⁷³

⁷¹*Ibid*, Pasal 73

⁷²*Ibid*, Pasal 122

⁷³*Ibid*, Pasal 125

4. Pemeriksaan di tingkat kasasi dan peninjauan kembali

Pemeriksaan kembali diatur dalam pasal 132 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pemeriksaan tingkat terakhir di pengadilan tinggi tata usaha Negara dapat dimohonkan pemeriksaan kasasi kepada mahkamah agung.⁷⁴

Acara pemeriksaan kasasi ini dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dalam pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.⁷⁵

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, disebut bahwa Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:⁷⁶

- Permohonan kasasi.
- Sengketa tentang kewenangan mengadili.
- Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan tetap.

a. Pemeriksaan di tingkat kasasi

Alasan-alasan yang dapat dipergunakan dalam permohonan kasasi adalah (Pasal 30 Undang-Undang Mahkamah Agung).⁷⁷

- 1) Pengadilan yang bersangkutan tidak berwenang atau telah melampaui batas wewenangnya dalam memeriksa dan memutus sengketa yang bersangkutan;

⁷⁴*Ibid*, Pasal 132

⁷⁵Indonesia, *Undang Undang tentang Mahkamah Agung*, UU No. 14 Tahun 1985, LN No. 73 Tahun 1985, TLN No. 3316, Pasal 55.

⁷⁶*Ibid*, Pasal 28

⁷⁷*Ibid*, Pasal 30

- 2) Pengadilan telah salah di dalam menerapkan hukum atau telah melanggar hukum yang berlaku;
- 3) Pengadilan lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan, yang mengancam kelalaian itu dengan pembatalan putusan yang bersangkutan.

Permohonan kasasi disampaikan secara tertulis atau lisan melalui panitera pengadilan tata usaha Negara yang telah memutus sengketanya pada tingkat pertama, dalam tenggang waktu 14 hari sesudah putusan atau penetapan pengadilan tinggi tata usaha Negara yang dimaksudkan diberitahukan kepada pemohon.

b. Pemeriksaan peninjauan kembali.

Peninjauan kembali diatur di dalam pasal 132 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyebutkan bahwa terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan peninjauan kembali ini dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi:⁷⁸

“dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh pengadilan di lingkungan peradilan agama atau pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha Negara digunakan hukum acara peninjauan kembali yang tercantum dalam pasal 67 sampai pasal 75.”

⁷⁸*Ibid*, Pasal 77 ayat (1).

H. PEMBUKTIAN

1. Alat-alat bukti

Menurut pasal 100 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 alat-alat bukti yang dapat digunakan dalam proses pemeriksaan sengketa tata usaha Negara adalah:⁷⁹

a. Surat atau tulisan;

Sengketatata usaha Negara selalu dikaitkan dengan adanya suatu keputusan tata usaha Negara. Untuk memudahkan suatu pembuktian di persidangan secara umum ditentukan bahwa keputusan tata usaha Negara yang dapat digugat di pengadilan tata usaha Negara adalah keputusan tertulis atau dalam bentuk surat, pasal 101 UU PTUN.⁸⁰

Surat sebagai alat bukti terdiri dari tiga jenis, yaitu:

- 1) Akta otentik, yaitu akta yang dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk digunakan sebagai alat bukti tentang suatu peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya. Akta otentik merupakan alat bukti sempurna, hakim mempercayai apa yang tercantum dalam akta tersebut, sepanjang tidak ada bukti lain yang menyatakan kebenarannya.
- 2) Akta dibawah tangan, yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk

⁷⁹ Indonesia, *Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN. No. 77 Tahun 1986, TLN.No.4380, Pasal 100.

⁸⁰ *Ibid*, Pasal 101

digunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya. Kekuatan pembuktiannya hamper sama dengan akta otentik, asal saja isi dan tanda tangan yang tercantum di dalamnya diakui para pihak.

- 3) Surat lain yang bukan akta adalah alat bukti bebas di mana hakim tidak diharuskan menerima dan mempercayainya.

b. Keterangan ahli;

menurut pasal 102 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang dimaksud dengan keterangan ahli adalah pendapat orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persidangan tentang hal yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuan.⁸¹

Semua ketentuan mengenai larangan menjadi saksi sebagaimana diatur dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, juga berlaku bagi seseorang yang akan memberikan pendapatnya sebagai keterangan ahli.

c. Keterangan saksi;

menurut Pasal 104 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 keterangan saksi dianggap sebagai alat bukti apabila keterangan itu berkenaan dalam hal yang dialami, dilihat atau didengar oleh saksi sendiri.

⁸¹*Ibid*, Pasal 102

Kehadiran seorang saksi di persidangan adalah atas permintaan salah satu pihak atau karena jabatannya ketua sidang dapat memerintahkan seorang saksi untuk didengar di persidangan.

d. Pengakuan para pihak;

Menurut Pasal 105 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pengakuan para pihak dapat ditarik kembali, kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh hakim. Pengakuan yang diberikan di muka hakim memberikan suatu bukti yang sempurna terhadap siapa yang melakukannya, baik sendiri maupun dengan perantara seseorang yang khusus dikuasakan tentang itu.⁸²

e. Pengetahuan hakim.

Menurut Pasal 108 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang dimaksud dengan pengetahuan hakim adalah hal yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya.⁸³

Pengertian pengetahuan hakim menurut R.Wirjono Prodjodokoroⁱ adalah hal yang dialami oleh hakim sendiri selama pemeriksaan perkara dalam sidang. Jadi dalam hal ini tidak termasuk pengetahuan hakim, yaitu hal-hal yang diberitahukan kepada hakim oleh para pihak.

Dalam hal yang telah diketahui oleh umum tidak perlu dibuktikan lagi di muka persidangan.

⁸²*Ibid*, Pasal 105

⁸³*Ibid*, Pasal 106

2. Beban pembuktian

Suatu masalah yang sangat penting dalam hukum pembuktian adalah beban pembuktian. Pembagian beban pembuktian itu harus dilakukan dengan adil dan tidak berat sebelah, karena suatu pembagian beban pembuktian yang berat sebelah berarti *apriori* menjerumuskan pihak yang menerima beban yang terlampau berat dalam jurang kekalahan. Menurut pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, hakim memutuskan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya 2 alat bukti berdasarkan keyakinan hakim.⁸⁴

I. PUTUSAN DAN PELAKSANAAN PUTUSAN

1. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Putusan pengadilan harus diucapkan dalam sidang dinyatakan terbuka untuk umum. Bila putusan pengadilan yang tidak diucapkan dalam sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum, maka putusan itu menjadi tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum, pasal 108 UUPTUN.⁸⁵

Menurut Pasal 109 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, putusan pengadilan harus memuat:

- a. Kepala putusan berbunyi “demi keadilan berdasarkan ketuhanan yang maha esa’.

⁸⁴*Ibid*, Pasal 107

⁸⁵*Ibid*, Pasal 108

- b. Nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman atau tempat kedudukan para pihak yang bersangkutan;
- 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.

Suatu putusan yang tidak memuat hal-hal tersebut di atas dapat menyebabkan batalnya putusan tersebut.

Amar putusan pengadilan tata usaha Negara dapat berupa:

- a. Gugatan dinyatakan gugur apabila penggugat tidak hadir pada waktu sidang tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, walaupun telah dipanggil secara patut; atau
- b. Gugatan dinyatakan tidak dapat diterima, karena adanya suatu eksepsi yang diterima oleh majelis hakim; atau
- c. Gugatan dinyatakan ditolak, setelah diperiksa ternyata tidak terbukti; atau
- d. Gugatan dinyatakan dikabulkan.

2. Pelaksanaan putusan

Putusan pengadilan tata usaha Negara yang dapat dilaksanakan adalah putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, yaitu suatu putusan yang tidak dapat diubah lagi melalui upaya hukum (pasal 115 UUPTUN).⁸⁶

Dalam pelaksanaan putusan peradilan tata usaha Negara tidak dimungkinkan adanya upaya paksa dengan menggunakan aparat keamanan, seperti halnya dalam pelaksanaan putusan peradilan pidana dan peradilan perdata. Tetapi istimewanya dalam pelaksanaan peradilan tata usaha Negara dimungkinkan adanya campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Dalam hal ini presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab dalam pembinaan pegawai negeri atau aparatur pemerintahan. Presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab dalam pembinaan aparatur pemerintahan, tentunya juga bertanggung jawab agar setiap aparatur pemerintahan dapat menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk menaati putusan pengadilan sesuai dengan prinsip Negara hukum yang kita anut.

Dalam putusan peradilan tata usaha Negara yang bersifat *condemnatoir*, berisi penghukuman kepada tergugat dalam hal ini badan atau pejabat tata usaha Negara untuk melaksanakan suatu kewajiban yang berupa:

- a. Pencabutan keputusan tata usaha Negara yang bersangkutan; atau

⁸⁶ *Ibid*, Pasal 115

- b. Pencabutan keputusan tata usaha Negara yang bersangkutan dan memberikan keputusan tata usaha Negara yang baru; atau
- c. Penerbitan keputusan tata usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
- d. Membayar ganti rugi;
- e. Memberikan rehabilitasi;

langkah pertama yang ditempuh dalam pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha Negara, yaitu penyampaian salinan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap oleh panitera atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya pada tingkat pertama kepada para pihak dengan surat tercatat selambat-lambatnya dalam waktu 14 hari.

Setelah 4 bulan sejak salinan putusan pengadilan tersebut dikirimkan kepada tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat (9) huruf a yaitu mencabut KTUN yang disengketakan, maka KTUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Para tergugat yang tidak mampu untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap maka akan dikonversi.

3. Ganti rugi

Dalam hal putusan pengadilan berisi kewajiban membayar ganti rugi, 3 hari sesudah putusan memperoleh kekuasaan hukum tetap, salinan putusan tersebut dikirimkan kepada penggugat dan tergugat. Dalam waktu

yang sama salinan putusan dikirimkan kepada badan atau pejabat tata usaha Negara yang dibebani membayar ganti rugi tersebut.

Peraturan pemerintah yang mengatur tentang ganti rugi, adalah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991. Di dalam peraturan pemerintah tersebut ditetapkan besarnya ganti rugi yang dapat diberikan paling kecil Rp.250.000; dan paling besar Rp.5.000.000; ganti rugi yang dibebankan kepada badan-badan tata usaha Negara pusat, dibayar melalui anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN), sedangkan ganti rugi yang dibebankan kepada badan-badan tata usaha daerah, dibayar melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

4. Rehabilitasi

Rehabilitasi ini diberikan dengan tujuan untuk memulihkan hak penggugat dalam kemampuan, harkat dan martabatnya sebagai negeri seperti semula dan dalam hal ini termasuk hak yang menyangkut suatu jabatan (pasal 121 UUPTUN).⁸⁷ Kalau jabatannya semula telah diisi oleh orang lain, yang bersangkutan dapat diangkat dalam jabatan lain yang setingkat dengan jabatannya semula dan kalau hal itu tidak mungkin yang bersangkutan akan diberi prioritas pertama untuk menduduki jabatan yang lowong yang setingkat dengan jabatannya semula.

Apabila tergugat tidak dapat melaksanakan atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan rehabilitasi tersebut, karena terjadinya perubahan keadaan setelah putusan pengadilan tersebut mempunyai kekuatan hukum tetap, tergugat wajib memberitahukan hal tersebut kepada ketua

⁸⁷*Ibid*, Pasal 121

pengadilan yang mengadili perkara tersebut pada tingkat pertama dan kepada penggugat. Dalam waktu 30 hari sesudah menerima pemberitahuan tersebut, penggugat dapat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan yang bersangkutan, agar tergugat dibebani kewajiban membayar sejumlah uang atau kompensasi lain yang diinginkannya. Setelah menerima permohonan ketua pengadilan memanggil para pihak untuk mengusahakan tercapainya persetujuan tentang jumlah uang atau kompensasi lain yang harus dibebankan kepada tergugat. Apabila telah diusahakan untuk mencapai persetujuan, tetapi tidak diperoleh kata sepakat mengenai jumlah uang pengganti atau kompensasi lain tersebut, dapat mengajukan lagi ke mahkamah agung untuk ditetapkan kembali.

ⁱWirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Penerbit Dian Rakyat, 1983), hlm. 90.