

**PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRATIF
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5
TAHUN 1986¹**

Oleh : Jerry Sariowan²

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa pejabat tata usaha negara dan bagaimana penerapan penegakkan hukum penyelesaian sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, di mana dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1. Sengketa Tata Usaha Negara merupakan sengketa yang terjadi dalam lapangan hukum administrasi negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan (*Beschikking*) oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dimana Keputusan itu dirasakan oleh seorang atau Badan Hukum Perdata yang dikenai Keputusan itu sangat merugikan kepentingannya. Dalam suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. Upaya Administratif menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ada 2 (dua) cara yaitu: - Banding Administratif, dan - Keberatan. 2. Proses yang paling penting dari seluruh rangkaian proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara tersebut adalah pelaksanaan putusan (eksekusi) terhadap putusan yang telah *in kracht van gewijsde* atau berkekuatan hukum tetap. Pelaksanaan putusan dalam peradilan Tata Usaha Negara merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputus oleh hakim dalam proses pemeriksaan untuk mengembalikan hak-hak penggugat yang telah dilanggar oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Kata kunci: sengketa administratif;

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sengketa dapat terjadi dikarenakan badan atau pejabat tata usaha negara mengeluarkan keputusan dalam bentuk tertulis yang dianggap tidak sesuai dengan undang-undang dan merugikan kepentingan individu yang bersangkutan. Karena ditangan aparaturnegara tersebut atau pegawai negeri sipil itulah penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan negara dapat terlaksana³. Untuk mengupayakan jaminan perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenangnya penguasa terhadap rakyatnya telah dilakukan melalui Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah dirubah dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir dengan Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986. Undang Undang ini secara normatif memuat landasan yuridis bagi dilakukannya gugatan masyarakat terhadap pemerintah sebagai akibat tindakan tata usaha negara yang merugikan, sekaligus juga memberikan dasar hukum bagi pengujian tindakan tata usaha negara yang diduga telah melanggar hukum oleh peradilan tata usaha negara. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri sipil.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa pejabat tata usaha negara.
2. Bagaimana penerapan penegakkan hukum penyelesaian sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.

PEMBAHASAN

A. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pejabat Tata Usaha Negara

Dalam penyelesaian sengketa kepegawaian proses jalur Peraturan Perundang-undangan menciptakan Upaya Administratif sebagaimana dimaksud suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Maarthen Y. Tampanguma, SH, MH; Delasnova S. S. Lumintang, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. NIM. 15071101558

³ Nainggolan "*Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*", Cetakan Kesepuluh, Jakarta: PT Pertja, 1987, hlm. 23.

kepadanya berupa keberatan atau banding administratif. Hal tersebut dapat diatur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam Peradilan Tata Usaha Negara pada tanggal 15 Januari 2014 disebutkan dalam Bab XIII Penyelesaian Sengketa :

- a. Dalam Pasal 129 ayat (1) bahwa Sengketa Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diselesaikan melalui Upaya Administratif.
- b. Dalam ayat (2) disebutkan bahwa Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif.
- c. Dalam ayat (3) disebutkan bahwa Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusnya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum⁴.

Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara Administratif Sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus di selesaikan melalui Upaya Administratif yang tersedia. Upaya Administratif menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ada 2 (dua) cara :

1. Banding Administratif (*Administratief beroep*)

Apabila diselesaikan oleh instansi atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara tersebut atau instansi yang lainnya dari badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan ke putusan tata usaha negara. Contoh :

- Ketetapan Badan Pertimbangan Kepegawaian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Sengketa Perubahan atau IMB (Izin Mendirikan Bangunan) oleh Bupati atau Walikota.
- Sengketa Perubahan atau Tenaga Kerja oleh P4P (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuan Daerah).

⁴ Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang menyelesaikan sengketa administratif seperti yang dimaksud dalam Pasal 48 ayat 1. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 menyatakan “kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”. Pasal 2 ayat (3) Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 menyatakan “semua peradilan diseluruh wilayah negara Republik Indonesia adalah peradilan negara yang diatur dengan undang-undang”⁵.

Selanjutnya ada upaya administratif dilingkungan internal pemerintah sendiri tersebut berkaitan dengan sistem “*fungsiional control*” atau “pengawasan melekat” dari pejabat atasan ke pejabat bawahannya, baik yang bersifat prefentif maupun refresif. Yang bersifat represif antara lain tindakan pembatalan atau pencabutan terhadap “*Beschikking*” yang telah di putusan oleh pejabat bawahannya⁶. Menurut ketentuan Pasal 48 ayat (2) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 dinyatakan “Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan digunakan”.

Apabila upaya administratif ditempuh semuanya, sedangkan yang bersangkutan menderita kerugian atau tidak puas, dapat mengajukan guagatan sengketa Tata Usaha Negara tersebut ke Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara yang berwenang, memeriksa, memutus dan menyelesaikannya dalam peradilan tindak pertama dan bukan dalam tingkat bidang, seperti dimaksud dalam Pasal 51 ayat (3) “ Pengadilan Tinggi Tata Usaha

⁵ Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁶ Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh upaya administratif.

Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana di maksud pasal 48⁷.

Dengan adanya upaya administratif terhadap sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka Peradilan Tata Usaha Negara harus benar-benar cermat meneliti terhadap surat gugatan sengketa Tata Usaha Negara, apakah sengketa administratif tersebut mengandung upaya administratif, atau tidak. Apabila terdapat upaya administratif, apakah semua upaya keberatan dan banding administratif sudah ditempuh.

2. Keberatan

Dalam hal penyelesaian keputusan tata usaha negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu maka prosedur yang ditempuh tersebut "keberatan". Contoh: Pasal 27 Undang Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Ketentuan-ketentuan umum perpajakan menyatakan "Wajib Pajak dapat mengajukan banding hanya kepada badan peradilan pajak terhadap keputusan yang ditetapkan oleh Direktur Jendral Pajak mengenai keberatannya dalam jangka waktu tiga bulan sejak tanggal keputusan diterima, dengan dilampiri salinan surat keputusan⁸".

B. Penerapan Penegakkan Hukum Penyelesaian Sengketa Di Peradilan Tata Usaha Negara

Sebagaimana yang di atur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Tujuan dan fungsi pengadilan tata usaha negara saling terkait hal ini sesuai dengan isi pasal 47 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 serta tujuan dan pembentukannya yaitu memberi perlindungan hukum kepada rakyat pencari keadilan, yang dirugikan akibat dikekuarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Fungsi pengadilan sebagai badan atau lembaga dan peradilan sebagai proses memiliki keterkaitan, hal ini dipertegas oleh Bagir Manan yang

menyebutkan hal tersebut dapat ditinjau dari beberapa segi:⁹

1. Dari segi tujuan bernegara, yang menyebutkan antara lain memajukan kesejahteraan umum bagi kemakmuran dan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan ini melekat pada pengadilan dan peradilan sebagai institusi yang menjalankan fungsi negara.
2. Segi mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yaitu keadilan, ketertiban, kepuasan pencari keadilan dan lain-lain. Fungsi ini adalah fungsi tradisional pengadilan dan peradilan serta sangat sulit untuk diwujudkan. Tujuan hukum tidak selalu berjalan beriringan seimbang, ada beberapa hal yang saling bertentangan satu dengan yang lain. Perlu adanya keseimbangan untuk menjaga agar hal-hal tersebut dapat terlaksana atau tercapai.
3. Segi menegakkan hukum. Esensi menegakkan hukum adalah menjalankan atau mempertahankan hukum, dalam hal ini pengadilan wajib memutus berdasar hukum.

Pengadilan Tata Usaha Negara menyelenggarakan fungsi peradilan terutama terkait dengan pentingnya asas legalitas yang menjadi dasar pengujian obyek sengketa. Pengujian terhadap obyek sengketa sepenuhnya didasarkan pada dasar hukum kewenangan yang dimiliki oleh pejabat Tata Usaha Negara atau badan Tata Usaha Negara, serta prosedur penerapan hukum dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara. Dalam negara hukum, asas legalitas menjadi dasar penyelenggaraan pemerintah yang memberikan kewenangan penyelenggaraan kewenangan. Pengawasan oleh Peradilan Tata Usaha Negara dilakukan dengan menguji legalitas meliputi kewenangan, prosedur dan substansi keputusan tata usaha negara, penerapan hukum serta pelaksanaan putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap proses pengawasan oleh lembaga peradilan agar dapat menjadi keserasian, keseimbangan kepentingan antara warga negara dan individu.

⁷ Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁸ Cyrus Sihaloho, 2003, *Modul Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 83

⁹ Bagir Manan, 2009, *Persepsi Masyarakat Mengenai Pengadilan Yang Baik dalam Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, hlm. 223-225.

1. Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Kompetensi absolut adalah menyangkut kewenangan badan peradilan untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara. Sebagaimana diketahui berdasarkan Pasal 10 UU No. 14/1970 kita mengenal 4 (empat) lingkungan peradilan, yakni: peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Diantara keempat badan peradilan ini masing-masing mempunyai kompetensi mengadili berbeda-beda.

Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman. Secara konstitusional dan legal formal ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) Perubahan ketiga UUD 1945 yang kemudian ditindak lanjuti oleh pasal 2 Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, kompetensi absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara 1986 adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara¹⁰. Sengketa Tata Usaha Negara dirumuskan sebagai sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik dipusat maupun didaerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa berdasarkan penjelasan Pasal 129 Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan juga dalam ayat (1) bahwa yang dimaksud "Sengketa Pegawai ASN" adalah sengketa yang diajukan oleh pegawai ASN terhadap keputusan yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian terhadap seorang pegawai. Sementara kompetensi Tata Usaha Negara merupakan sesuatu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Selain Kompetensi Tata Usaha Negara yang bersifat penetapan tertulis, Kompetensi Tata Usaha Negara bersifat fiktif dan negatif juga dalam termasuk pengertian Kompetensi Tata Usaha Negara

¹⁰ Pasal 47 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

(walaupun bukan merupakan penetapan tertulis), sehingga dapat menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara¹¹.

Penetapan tertulis terutama menunjukan kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat dipusat maupun didaerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif. Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan Hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Bersifat konkret artinya objek yang di putuskan dalam kompetensi Tata Usaha Negara tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual artinya Kompetensi Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Dilihat dari penjelasan diatas Kompetensi Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara adalah sangat luas. Namun apabila dilihat pembatasan yang diberikan UU PTUN 2004 *juncto* UU PTUN 1986, Kompetensi Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan objek sengketa Tata Usaha Negara adalah terbatas. Dikecualikan atau tidak termasuk dalam pengertian Kompetensi Tata Usaha Negara apabila:¹²

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara

¹¹ Pasal 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹² Pasal 2 Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 *juncto* Pasal 2 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- Pidana atau peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
 - g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik dipusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Dalam kaitannya dengan huruf (g) di atas, dalam UU PTUN tidak ada pernyataan tegas apakah KTUN yang dikeluarkan selama proses pemilu seperti penetapan (KTUN) Daftar Pemilih Tetap (DPT) menjadi objek sengketa TUN yang dapat digugat ke PTUN oleh warga masyarakat yang kepentingan hukumnya dirugikan dengan keputusan DPT tersebut. Namun secara eksplisit dapat dipahami bahwa titik tekannya adalah KTUN mengenai hasil pemilu, sehingga KTUN yang dikeluarkan selama proses pemilu pada dasarnya merupakan kompetensi PTUN dan dapat digugat oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan ke PTUN. Demikian pula dikeluarkan dari kompetensi absolut PTUN dengan menyatakan bahwa pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan.¹³ Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Rumusan atau batasan-batasan mengenai kepentingan umum tidak di jelaskan dalam UU PTUN, sehingga dalam implementasinya sangat ditentukan oleh penafsiran dan kepentingan penyelenggaraan negara yang secara sepihak ditentukan oleh Pemerintah. Bila dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan

¹³ Pasal 49 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang menyebutkan sejumlah kegiatan yang berkaitan dengan tanah yang dikategorikan sebagai kepentingan umum, sehingga semua KTUN yang dikeluarkan untuk penyelenggaraan kepentingan umum tersebut tidak dapat dijadikan objek sengketa TUN atau tidak dapat di gugat ke PTUN.

Sejumlah kegiatan dimaksud adalah baik pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah maupun oleh Pemerintah Daerah, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi¹⁴:

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, diruang atas tanah, ataupun diruang bawah tanah), saluran air minum atau air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi.
- b. Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya.
- c. Pelabuhan, Bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e. Tempat pembuangan sampah;
- f. Cagar alam dan cagar budaya;
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.”

2. Penerapan Penyelesaian Sengketa TUN di Peradilan Tata Usaha Negara

Secara sederhana Hukum Acara diartikan sebagai Hukum Formil yang bertujuan untuk mempertahankan Hukum Materil. Hal-hal yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya diatas, merupakan ketentuan-ketentuan tentang Hukum Materil di PERATUN. Sementara itu mengenai Hukum Formilnya juga diatur dalam UU No. 5 tahun 1986 Jo. UU No. 9 Tahun 2004, mulai dari Pasal 53 sampai Pasal 132. Penggabungan antara Hukum Materil dan Hukum Formil ini merupakan karakteristik tersendiri yang membedakan Peradilan TUN dengan Peradilan lainnya. Untuk mengantarkan pada pembahasan tentang mekanisme penyelesaian sengketa TUN di PTUN, terlebih

¹⁴ Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

dahulu akan diuraikan hal-hal yang merupakan ciri atau karakteristik Hukum Acara Peratun sebagai pembeda dengan Peradilan lainnya, khususnya Peradilan Umum (Perdata). Menurut Philippus M. Hadjon dkk,¹⁵ ciri khas hukum acara peradilan tata usaha negara terletak pada asas-asas hukum yang melandasinya, yaitu:

- a. Asas praduga *rechmatig* (*vermoeden van rechmatighei = praesumptio iustae causa*). Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechmatig* sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang di gugat (Pasal 67 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986);
- b. Asas pembuktian bebas. Hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 1865 BW. Asas ini dianut dalam Pasal 107 UU No. 5 Tahun 1986 hanya saja masih dibatasi ketentuan Pasal 100;
- c. Asas keaktifan hakim (*dominus litis*). Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah Pejabat TUN sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata. Penerapan asas ini antara lain terdapat dalam ketentuan Pasal 58, Pasal 63 ayat (1 dan 2), Pasal 80 dan Pasal 85;
- d. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat "*erga omnes*". Sengketa TUN adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian putusan pengadilan TUN berlaku bagi siapa saja – tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Dalam rangka ini kiranya ketentuan Pasal 83 tentang intervensi bertentangan dengan asas "*erga omnes*".

Karakteristik lain dalam hubungan dengan PTUN adalah: adanya tenggang waktu mengajukan gugatan, yang dibatasi hanya dalam tenggang waktu 90 hari terhitung sejak saat diterima atau diumumkan KTUN; dan adanya Proses Dismissal (Rapat Permusyawaratan) oleh Ketua PTUN untuk memeriksa apakah gugatan memenuhi kriteria-kriteria yang ditentukan dalam Pasal 62

UU PTUN 1986, sehingga gugatan harus dinyatakan tidak dapat diterima atau dinyatakan tidak berdasar.

Dilihat dari beberapa karakteristik PTUN diatas, terlihat adanya upaya untuk menciptakan keseimbangan didalam proses PTUN antara pejabat TUN dengan warga masyarakat yang secara factual berbeda status dan kedudukannya, dimana pejabat TUN mempunyai otoritas kekuasaan pemerintahan sedangkan warga masyarakat merupakan pihak yang diperintah dan harus tunduk pada apa yang diperintahkan oleh Pemerintah (pejabat TUN). Oleh karena itu adanya karakteristik PTUN tersebut diharapkan dapat memberikan jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan hak-haknya akibat terbitnya suatu KTUN oleh Pejabat TUN. Sengketa TUN dikenal dengan dua macam cara antara lain:

- a. Melalui Upaya Administrasi (pasal 48 jo pasal 51 ayat 3 Undang Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 129 Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara)
- b. Upaya administrasi adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan masalah sengketa Tata Usaha Negara oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan tata Usaha Negara, dalam lingkungan administrasi atau pemerintah sendiri.

3. Bentuk Upaya Administratif

Tahapan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebelumnya harus melalui upaya administratif sesuai dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986. yaitu Banding Administratif, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan. Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu. Melalui Gugatan (pasal 1 angka 5 jo pasal 53 UU No. 5 tahun 1986, Pasal 129 UU No. 5 tahun 2014 dan PERMA No. 6 tahun 2014) Apabila didalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku tidak ada kewajiban untuk

¹⁵ Philippus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 313.

menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut melalui Upaya Administrasi, maka seseorang atau Badan Hukum Perdata tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

4. Hak Penggugat :

Adapun hak penggugat sebagai berikut:

- a. Mengajukan gugatan tertulis kepada PTUN terhadap suatu Keputusan Tata Usahan Negara. (pasal 53).
- b. Didampingi oleh seorang atau beberapa orang kuasa (pasal 57).
- c. Mengajukan kepada Ketua Pengadilan untuk bersengketa cuma-Cuma (pasal 60) mendapat panggilan secara sah (pasal 65).
- d. Mengajukan permohonan agar pelaksanaan keputusan TUN itu ditunda selama pemeriksaan sengketa TUN sedang berjalan, sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap (pasal 67).
- e. Mengubah alasan yang mendasari gugatannya hanya sampai dengan replik asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat (pasal 75 ayat 1). Mencabut jawaban sebelum tergugat memberikan jawaban (pasal 76 ayat 1). Mempelajari berkas perkara dan surat-surat resmi lainnya yang bersangkutan di kepaniteraan dan membuat kutipan seperlunya (pasal 81).
- f. Membuat atau menyuruh membuat salinan atau petikan segala surat pemeriksaan perkaranya, dengan biaya sendiri setelah memperoleh izin Ketua Pengadilan yang bersangkutan (pasal 82).
- g. Mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan pada saat pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan (pasal 97 ayat 1).
- h. Mencantumkan dalam gugatannya permohonan kepada Pengadilan supaya pemeriksaan sengketa dipercepat dalam hal terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya (pasal 98 ayat 1).

- i. Mencantumkan dalam gugatannya permohonan ganti rugi (pasal 120).
- j. Mencantumkan dalam gugatannya permohonan rehabilitasi (pasal 121).
- k. Mengajukan permohonan pemeriksaan banding secara tertulis kepada Pengadilan Tinggi TUN dalam tenggang waktu empat belas hari setelah putusan Pengadilan TUN diberitahukannya secara sah (pasal 122).
- l. Menyerahkan memori banding dan atau kontra memori banding serta surat keterangan bukti kepada Panitera Pengadilan TUN dengan ketentuan bahwa salinan memori banding dan atau kontra memori banding diberikan kepada pihak lainnya dengan perantara Panitera Pengadilan (pasal 126 ayat 3).
- m. Mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi secara tertulis kepada MA atas suatu putusan tingkat terakhir Pengadilan (pasal 131).
- n. Mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali kepada MA atas suatu putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (pasal 132).

5. Kewajiban Penggugat:

Penggugat wajib membayar biaya perkara sebagai berikut:

- membayar uang muka biaya perkara (pasal 59)

6. Hak Tergugat:

Adapun hak tergugat sebagai berikut:

- a. Didampingi oleh seorang atau beberapa orang kuasa (pasal 57)
- b. Mendapat panggilan secara sah (pasal 65).
- c. Mengubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai dengan duplik asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan penggugat (pasal 75 ayat 2).
- d. Apabila tergugat sudah memberikan jawaban atas gugatan, pencabutan gugatan oleh penggugat akan dikabulkan oleh pengadilan hanya apabila disetujui tergugat (pasal 76 ayat 2).

- e. Mempelajari berkas perkara dan surat-surat resmi lainnya yang bersangkutan di kepaniteraan dan membuat kutipan seperlunya (pasal 81)
- f. Mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan pada saat pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan (pasal 97 ayat 1).
- g. Bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut (pasal 97 ayat 2).
- h. Mengajukan permohonan pemeriksaan banding secara tertulis kepada Pengadilan Tinggi TUN dalam tenggang waktu empat belas hari setelah putusan Pengadilan TUN diberitahukannya secara sah (pasal 122).
- i. Menyerahkan memori banding dan atau kontra memori banding serta surat keterangan bukti kepada Panitera Pengadilan TUN dengan ketentuan bahwa salinan memori banding dan atau kontra memori banding diberikan kepada pihak lainnya dengan perantara Panitera Pengadilan (pasal 126 ayat 3).
- j. Mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi secara tertulis kepada MA atas suatu putusan tingkat terakhir Pengadilan (pasal 131).
- k. Mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali kepada MA atas suatu putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (pasal 132).

7. Kewajiban Tergugat:

Dalam hal gugatan dikabulkan, badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan TUN wajib (pasal 97 ayat 9):

- a. Mencabut Keputusan TUN yang bersangkutan; atau
- b. Mencabut Keputusan TUN yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan TUN yang baru;
- c. Menerbitkan Keputusan TUN dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3.
- d. Apabila tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya keadaan yang terjadi setelah

putusan Pengadilan dijatuhkan dan atau memperoleh kekuatan hukum tetap, ia wajib memberitahukannya kepada Ketua Pengadilan dan penggugat (pasal 117 ayat 1).

- e. Memberikan ganti rugi dalam hal gugatan penggugat atas permohonan ganti rugi dikabulkan oleh Pengadilan (pasal 120)
- f. Memberikan rehabilitasi dalam hal gugatan penggugat atas permohonan rehabilitasi dikabulkan oleh Pengadilan (pasal 121).

8. Proses Pemeriksaan Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara Pemanggilan Pihak-pihak:

- a. Pada Pengadilan Tata Usaha Negara, pemanggilan pihak-pihak yang bersengketa dilakukan secara administratif yaitu dengan surat tercatat yang dikirim oleh panitera pengadilan.
- b. Pemanggilan tersebut mempunyai aturan sebagai berikut:
- c. Panggilan terhadap pihak yang bersangkutan dianggap sah apabila masing-masing telah menerima surat panggilan yang dikirim dengan surat tercatat (pasal 65 UU No 5 tahun 1986).
- d. Jangka waktu antara pemanggilan dan hari sidang tidak boleh kurang dari 6 hari kecuali dalam hal sengketa tersebut harus diperiksa dengan acara (pasal 64 UU No 5 tahun 1986).

9. Kewajiban Hakim :

- a. Mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas (pasal 63).
- b. Menjaga supaya tata tertib dalam persidangan tetap ditaati setiap orang dan perintahnya dilaksanakan dengan baik (pasal 68).
- c. Mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah, atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan salah seorang hakim anggota atau panitera (pasal 78 ayat 1).
- d. Mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga

sedarah, atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan tergugat, penggugat atau penasehat hukum (pasal 78 ayat 2).

- e. Mengundurkan diri apabila ia berkepentingan langsung atau tidak langsung atas suatu sengketa (pasal 79 ayat 1).
- f. Menanyakan identitas saksi-saksi (pasal 87 ayat 2).
- g. Membacakan Putusan Pengadilan dalam sidang terbuka untuk umum (pasal 108 ayat 1).

10. Pihak Tergugat

Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa Hakim dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai: pihak yang membela haknya; atau peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa (pasal 83). Apabila pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikuti sertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan, pihak ketiga tersebut berhak mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan tersebut kepada Pengadilan yang mengadili sengketa tersebut pada tingkat pertama (pasal 118 ayat 1).¹⁶

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sengketa Tata Usaha Negara merupakan sengketa yang terjadi dalam lapangan hukum administrasi negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan (*Beschikking*) oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dimana Keputusan itu dirasakan oleh seorang atau Badan Hukum Perdata yang dikenai Keputusan itu sangat merugikan kepentingannya. Dalam suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang

berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. Upaya Administratif menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ada 2 (dua) cara yaitu: - Banding Administratif. - Keberatan.

2. Proses yang paling penting dari seluruh rangkaian proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara tersebut adalah pelaksanaan putusan (eksekusi) terhadap putusan yang telah *in kracht van gewijsde* atau berkekuatan hukum tetap. Pelaksanaan putusan dalam peradilan Tata Usaha Negara merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputus oleh hakim dalam proses pemeriksaan untuk mengembalikan hak-hak penggugat yang telah dilanggar oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

B. Saran

Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai upaya penerapan kontrol yuridis, sedangkan sanksi administrasi secara maksimal yang dapat diterapkan berupa pemberhentian dan jabatan demi konsistensi negara sebagai negara hukum, akibat ketidakpatuhan Pejabat Tata Usaha Negara terhadap praktek penegakan hukum Tata Usaha Negara dan untuk memperoleh keadilan dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dan adanya penyelesaian yang cepat dan memiliki kekuatan hukum yang pasti dengan melakukan penyempurnaan terhadap ketentuan yang mengatur mekanisme, prosedur dan waktu penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara. Diperlukan juga desain kerangka hukum lebih spesifik yang menyediakan pemisahan kewenangan antar lembaga sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara.

DAFTAR PUSAKA

- Amriani Nurnaningsih, "*Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa di Pengadilan*" Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Hadikusuma Hilman, "*Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*"
- Hadjon M Philipus, "*Fungsi Normatif Hukum Administrasi*"

¹⁶ Nike K. Rumokoy, *Op.Cit.* hlm 133-137

- Harahap M. Yahya, *"Ada krisis Pada Dunia Peradilan Kita"*, Kompas 16 juli 1997
- Hartini Sri, 2008 *"Hukum Kepegawaian di Indonesia, Sinar Gratifika"*
- Indoharto *"Usaha Memahami Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara"*, Buku II, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan 2003.
- Irwan, *Sengketa Tata Usaha Negara*, 2009.
- Koentjaraningrat, *"Kebudayaan Metalitiet dan Pembangunan"* Gramedia, Jakarta 1982.
- Manan Bagir, *Persepsi Masyarakat Mengenai Pengadilan Yang Baik dalam Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta.
- Marbun S. F. *"Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia"*
- Nainggolan *"Pembinaan Pegawai Negeri Sipil"*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: PT Petja. 1987.
- Nugroho Adi Susanti, *Hukum Persaingan Usaha Indonesia"* Prenata Media, Jakarta, 2009.
- Rahmadi Takdir, *"Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pnedekatan Mufakat"* Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Rumokoy K. Nike, *Peran P.TUN Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara*, Vol.X/No.2/Januari-Maret/2012 (Edisi Khusus)
- Saptomo Ade, *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan Sebuah Kajian Alternative Dispute Resolution*, Fakultas hukum Universitas Andalas, Padang, Sumbar, 2001.
- Silaloho Cyrus, *Modul Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, Cetakan ke-3, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Sutadi Mariana, *"Penyalahgunaan Perdamaian Menurut Pasal 130 HIR/154 RBg dan Potensinya dalam mewujudkan keadilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan"*, dalam mediasi dan perdamaian, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 2004.
- Sutantio Retnowulan, *"Mediasi dan Dading, Proceedings Arbitrase dan Mediasi"* Cetakan Pertama, Pusat Pengkajian Hukum Kerjasama dengan Pusdiklat MARI, t.k., 2003
- Tresna, *Komentar HIR*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1975.
- Wicipto Setiadi, SH. *"Sengketa Tata Usaha Negara"*.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang *Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman*.

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatut Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Mahkamah Agung, *Naskah Akademis Mengenai: Court Dispute Resolution*, Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2003.

Sumber Lain

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1996.