

BAB III

PERADILAN TATA USAHA NEGARA

A. Kekuatan Mengikat Putusan Pengadilan

Secara teoritik, putusan hakim memiliki tiga macam kekuatan yaitu:⁴²

- a. kekuatan mengikat, putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap (*kracht van gewijsde, power of force*), tidak dapat diganggu gugat lagi. Putusan yang telah berkekuatan hukum pasti bersifat mengikat (*bindende kracht, binding force*).
- b. kekuatan pembuktian, yakni dapat digunakan sebagai alat bukti oleh para pihak, yang mungkin dipergunakan untuk keperluan banding, kasasi atau juga untuk eksekusi. Sedangkan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dapat dipergunakan sebagai alat bukti bagi para pihak yang berperkara sepanjang mengenai peristiwa yang telah ditetapkan dalam putusan tersebut.
- c. kekuatan eksekutorial, putusan yang telah berkekuatan hukum yang tetap atau memperoleh kekuatan yang pasti, mempunyai kekuatan untuk dilaksanakan (*executoriale kracht, executionary power*).

Sedangkan menurut Sudikno Mertokusumo, putusan hakim mempunyai 3 (tiga) macam kekuatan:⁴³

⁴² Soepomo R. , *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Jakarta : Pradnya Paramita, 1993, hlm . 57

a. Kekuatan Mengikat, Untuk dapat melaksanakan atau merealisasi suatu hak secara paksa diperlukan suatu putusan pengadilan atau akta otentik yang menetapkan hak itu. Suatu putusan pengadilan dimaksudkan untuk menyelesaikan suatu persoalan atau sengketa dan menetapkan hak atau hukumnya. Kalau pihak yang bersangkutan menyerahkan dan mempercayakan sengketanya kepada pengadilan atau hakim untuk diperiksa atau diadili, maka hal ini mengandung arti bahwa pihak-pihak yang sangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan. Putusan yang telah dijatuhkan itu haruslah dihormati oleh kedua belah pihak. Salah satu pihak tidak boleh bertindak bertentangan dengan putusan. Jadi putusan hakim mempunyai kekuatan mengikat : mengikat kedua belah pihak (Pasal 1917 BW). Terikatnya para pihak kepada putusan menimbulkan beberapa teori yang hendak mencoba memberikan dasar tentang kekuatan mengikat dari pada putusan;⁴⁴

1) Teori Hukum Materiil

Menurut teori ini maka kekuatan mengikat dari pada putusan yang lazimnya disebut "gezag van gewijisde" mempunyai sifat hukum materiil oleh karena mengadakan perubahan terhadap wewenang dan kewajiban keperdataan; menetapkan, menghapuskan atau mengubah.

⁴³ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1998, hlm.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 213

Menurut teori ini putusan dapat menimbulkan atau meniadakan hubungan hukum. Jadi putusan merupakan sumber materiil. Disebut juga ajaran hukum materiil karena memberi akibat yang bersifat hukum pada putusan. Mengingat bahwa putusan hanya mengikat para pihak dan tidak memberi wewenang untuk mempertahankan hak seseorang terhadap pihak ketiga dan saat ini ajaran ini telah ditinggalkan.

2) Teori Hukum Acara

Menurut teori ini putusan bukanlah sumber hukum materiil melainkan sumber dari pada wewenang prosesuil. Akibat putusan ini bersifat hukum acara yaitu diciptakan nya atau dihapuskannya wewenang dan kewajiban prosesuil. Ajaran ini sangat sempit, sebab suatu putusan bukanlah sematamata hanyalah sumber wewenang prosesuil, karena menuju kepada penetapan yang pasti tentang hubungan hukum yang merupakan pokok sengketa.

3) Teori Hukum Pembuktian

Menurut teori ini putusan merupakan bukti tentang apa yang ditetapkan didalamnya, sehingga mempunyai kekuatan mengikat oleh karena menurut teori ini pembuktian lawan terhadap isi suatu putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang pasti tidak

diperkenankan. Teori ini termasuk teori kuno yang sudah tidak banyak penganutnya.

4) Terikatnya para Pihak pada Putusan

Terikatnya para pihak kepada putusan dapat mempunyai arti positif dan negatif, yakni ;

- a) Arti positif, arti positif dari kekuatan mengikat suatu putusan ialah bahwa apa yang telah diputus di antara para pihak berlaku sebagai positif benar. Apa yang telah diputus oleh hakim harus dianggap benar (*res judicata pro veritate habetur*). Pembuktian lawan tidak dimungkinkan. Terikatnya para pihak ini didasarkan pada undangundang Ps. 1917-1920 BW.
- b) Arti negatif, arti negatif daripada kekuatan mengikat suatu putusan ialah bahwa hakim tidak boleh memutus perkara yang pernah diputus sebelumnya antara para pihak yang sama serta mengenai pokok perkara yang sama. Ulangan dari tindakan itu tidak akan mempunyai akibat hukum : *Nebis in idem* (ps. 134 Rv). Kecuali didasarkan atas pasal 134 Rv, kekuatan mengikat dalam arti negatif ini juga didasarkan asas "litis finiri oportet" yang menjadi dasar ketentuan tentang tenggang waktu untuk mengajukan upaya hukum; apa yang pada suatu waktu telah diselesaikan oleh hakim tidak boleh diajukan lagi kepada hakim. Di dalam hukum acara

kita putusan mempunyai kekuatan hukum mengikat baik dalam arti positif maupun dalam arti negatif.

- 5) Kekuatan hukum yang pasti Suatu putusan memperoleh kekuatan hukum yang pasti atau tetap (*kracht van gewisjde*) apabila tidak ada lagi upaya hukum biasa tersedia. Termasuk upaya hukum biasa adalah perlawanan, banding dan kasasi. Dengan memperoleh kekuatan hukum yang pasti maka putusan itu tidak lagi dapat diubah, sekalipun oleh Pengadilan yang lebih tinggi, kecuali dengan upaya hukum khusus yakni request civil dan perlawanan oleh pihak ketiga. Pendapat para ahli hukum lain, ada yang berpandangan bahwa suatu putusan mempunyai kekuatan hukum mengikat yang negatif kalau belum mempunyai kekuatan hukum yang pasti dan sejak mempunyai kekuatan hukum yang pasti memperoleh kekuatan hukum yang positif, maka putusan yang belum mempunyai kekuatan hukum yang pasti sudah mempunyai kekuatan mengikat yang positif. Putusan yang dijatuhkan harus dianggap benar dan sejak diputuskan para pihak harus menghormati dan mentaatinya.

b. Kekuatan Pembuktian

Putusan pengadilan dituangkannya putusan dalam bentuk tertulis yang merupakan akta otentik, tidak lain bertujuan untuk dapat digunakan sebagai alat bukti bagi para pihak, yang mungkin diperlukannya untuk

mengajukan banding, kasasi atau pelaksanaannya. Putusan itu sendiri merupakan akta otentik yang dapat digunakan sebagai alat bukti.

c. Kekuatan Eksekutorial

Suatu putusan dimaksudkan untuk menyelesaikan suatu persoalan atau sengketa dan menetapkan hak atau hukumnya. Ini tidak berarti semata-mata hanya menetapkan hak atau hukumnya saja melainkan juga realisasi atau pelaksanaannya (eksekusinya) secara paksa. Kekuatan mengikat saja dari suatu putusan pengadilan belumlah cukup dan tidak berarti apabila putusan itu tidak dapat direalisasikan atau dilaksanakan. Oleh karena putusan itu menetapkan dengan tegas hak atau hukumnya untuk kemudian direalisasi, maka putusan hakim mempunyai kekuatan eksekutorial, yaitu kekuatan untuk dilaksanakannya apa yang ditetapkan dalam putusan itu secara paksa oleh alat-alat negara. Suatu putusan memperoleh kekuatan eksekutorial, apabila dilakukan oleh Peradilan di Indonesia yang menganut "Demi Keadilan Berdasarkan keTuhanan Yang Maha Esa" (Ps. 4 ayat 1 Undangundang No. 4 tahun 2004) dan semua putusan pengadilan di seluruh Indonesia harus diberi kepala di bagian atasnya yang berbunyi "Demi Keadilan berdasarkan keTuhanan Yang Maha Esa" (Ps. 435 Rv jo. Ps. 4 ayat 1 Undang-undang No. 4 tahun 2004)¹².

Bedasarkan uraian tersebut di atas, kekuatan mengikat putusan pengadilan adalah suatu kemestian yang praktis berhubung dengan tujuan acara perdata, yaitu untuk menentukan bagaimana pada akhirnya hubungan hukum antara kedua belah pihak untuk menentukan hukum menguasai soal yang menjadi perkara itu. Untuk dapat melaksanakan atau merealisasikan suatu hak secara paksa diperlukan suatu putusan pengadilan atau akta otentik yang menetapkan hak itu. Suatu putusan pengadilan dimaksud untuk menyelesaikan suatu persoalan atau sengketa dan menetapkan hak atau hukumnya. Kalau pihak yang bersangkutan menyerahkan dan mempercayakan sengketanya pada pengadilan atau hakim untuk diperiksa atau di adili, hal ini mengandung pihak-pihak yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan. Putusan yang telah dijatuhkan itu haruslah dihormati kedua belah pihak.

B. Teori Penyelesaian Sengketa Kepegawaian

Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986, merumuskan pengertian Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan TUN.⁴⁵ Keputusan Tata Usaha Negara merupakan penetapan tertulis yang dilakukan oleh Negara atau pejabat yang berwenang,

⁴⁵ Philip Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008. hlm. 314

berisi tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan bersifat konkrit, individual dan final.

Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Masalah Sengketa Kepegawaian diatur dalam : Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Sengketa Kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan keputusan/penetapan di bidang kepegawaian merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN). Sengketa-sengketa di bidang kepegawaian tidak ditangani secara langsung oleh suatu Peratun, namun terlebih dahulu harus diselesaikan melalui suatu proses yang mirip dengan suatu proses peradilan, yang dilakukan oleh suatu tim atau oleh seorang pejabat di lingkungan pemerintahan. Proses tersebut di dalam ilmu hukum disebut peradilan semu (*quasi rechtspraak*). Dikatakan sebagai peradilan, karena memenuhi unsur-unsur layaknya suatu badan peradilan yaitu

adanya peraturan, adanya pihak-pihak yang bersengketa, adanya pejabat yang berwenang menyelesaikan sengketa dan adanya sanksi. Dalam bukunya, Lutfi Effendi menyatakan bahwa dikatakan semu(*quasi*), karena proses peradilan tersebut dilaksanakan di dalam internal lingkungan pemerintahan tetapi tata caranya sama dengan suatu badan peradilan, kegiatan peradilan dilakukan oleh suatu badan atau komisi atau dewan atau panitia, dan bukan dilaksanakan oleh lembaga peradilan independen di luar lingkungan pemerintahan.⁴⁶

Pengelolaan kepegawaian memang sangat rawan dengan masalah Sengketa Kepegawaian, karena berkaitan dengan penerbitan atau penetapan Keputusan Tata Usaha Negara bidang kepegawaian, antara lain berupa : Keputusan pengangkatan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), Keputusan pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), Keputusan pengangkatan dalam pangkat (untuk kenaikan pangkat), Keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan jabatan fungsional, Keputusan pemberhentian sementara sebagai PNS, Keputusan penjatuhan hukuman disiplin, dan Keputusan pemberhentian sebagai PNS.

Untuk dapat dikategorikan sebagai sengketa kepegawaian, maka harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut : subyek yang bersangkutan adalah PNS di satu pihak sebagai Penggugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak sebagai Tergugat, obyek sengketa adalah Keputusan TUN di bidang kepegawaian mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan

⁴⁶ Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Malang: Bayumedia, 2004, hlm. 97

pembinaan PNS, mengingat keputusan TUN di bidang kepegawaian merupakan obyek sengketa, dalam praktek peradilan kemungkinan terjadi perkembangan bahwa subyek yang bersengketa tidak hanya PNS yang bersangkutan, tetapi bisa juga janda/duda PNS serta anak-anaknya sebagai Penggugat dalam sengketa kepegawaian. Keputusan TUN bidang kepegawaian dapat dianalogikan dengan keputusan TUN sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009.

Sengketa Kepegawaian dapat terjadi oleh berbagai faktor diantaranya : kesalahan penulisan identitas PNS seperti nama, tanggal lahir, NIP, pangkat atau jabatan, kesalahan dalam keputusan kenaikan pangkat, kesalahan dalam keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan fungsional, ketidakpuasan PNS dalam keputusan penjatuhan hukuman disiplin, keterlambatan penyelesaian permohonan izin perkawinan dan perceraian.

Pada dasarnya hak untuk membela kepentingan hukum merupakan salah satu bentuk hak asasi yang dimiliki oleh seseorang/sekelompok orang. Untuk itu hak untuk membela kepentingan hukum, khususnya dalam hubungan dengan Keputusan TUN telah diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 Jo UU No.9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN.

Alasan gugatan Sengketa Kepegawaian adalah : Keputusan Badan atau Pejabat TUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (baik yang bersifat formal, prosedur maupun materiil/substansial) dan yang dikeluarkannya oleh Badan/Pejabat TUN yang berwenang, Badan atau Pejabat

TUN dengan keputusannya telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain daripada wewenang yang diberikan (*detournement de pouvoir*), Badan atau Pejabat TUN mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan secara tidak patut (*willekeur*).

C. Putusan Pengadilan dan KTUN

1. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian

Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986, merumuskan pengertian Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan TUN.⁴⁷ Keputusan Tata Usaha Negara merupakan penetapan tertulis yang dilakukan oleh Negara atau pejabat yang berwenang, berisi tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan bersifat konkrit, individual dan final.

Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Masalah Sengketa Kepegawaian diatur dalam : Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974

⁴⁷ Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008. hlm. 314

tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Sengketa Kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan keputusan/penetapan di bidang kepegawaian merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).⁴⁸ Sengketa-sengketa di bidang kepegawaian tidak ditangani secara langsung oleh suatu Peratun, namun terlebih dahulu harus diselesaikan melalui suatu proses yang mirip dengan suatu proses peradilan, yang dilakukan oleh suatu tim atau oleh seorang pejabat di lingkungan pemerintahan. Proses tersebut di dalam ilmu hukum disebut peradilan semu (*quasi rechtspraak*). Dikatakan sebagai peradilan, karena memenuhi unsur-unsur layaknya suatu badan peradilan yaitu adanya peraturan, adanya pihak-pihak yang bersengketa, adanya pejabat yang berwenang menyelesaikan sengketa dan adanya sanksi. Dalam bukunya, Lutfi Effendi menyatakan bahwa dikatakan semu (*quasi*), karena proses peradilan tersebut dilaksanakan di dalam internal lingkungan pemerintahan tetapi tata caranya sama dengan suatu badan peradilan, kegiatan peradilan dilakukan

⁴⁸ Abdullah Gofar, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Malang: Tunggal Mandiri, 2014, hlm. 9

oleh suatu badan atau komisi atau dewan atau panitia, dan bukan dilaksanakan oleh lembaga peradilan independen di luar lingkungan pemerintahan.⁴⁹

Pengelolaan kepegawaian memang sangat rawan dengan masalah Sengketa Kepegawaian, karena berkaitan dengan penerbitan atau penetapan Keputusan Tata Usaha Negara bidang kepegawaian, antara lain berupa : Keputusan pengangkatan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), Keputusan pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), Keputusan pengangkatan dalam pangkat (untuk kenaikan pangkat), Keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan jabatan fungsional, Keputusan pemberhentian sementara sebagai PNS, Keputusan penjatuhan hukuman disiplin, dan Keputusan pemberhentian sebagai PNS.

Untuk dapat dikategorikan sebagai sengketa kepegawaian, maka harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut : subyek yang bersangkutan adalah PNS di satu pihak sebagai Penggugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak sebagai Tergugat, obyek sengketa adalah Keputusan TUN di bidang kepegawaian mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan PNS, mengingat keputusan TUN di bidang kepegawaian merupakan obyek sengketa, dalam praktek peradilan kemungkinan terjadi perkembangan bahwa subyek yang bersengketa tidak hanya PNS yang bersangkutan, tetapi bisa juga janda/duda PNS serta anak-anaknya sebagai Penggugat dalam sengketa kepegawaian. Keputusan TUN bidang

⁴⁹ Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Malang: Bayumedia, 2004, hlm. 97

kepegawaian dapat dianalogikan dengan keputusan TUN sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009.

Sengketa Kepegawaian dapat terjadi oleh berbagai faktor diantaranya : kesalahan penulisan identitas PNS seperti nama, tanggal lahir, NIP, pangkat atau jabatan, kesalahan dalam keputusan kenaikan pangkat, kesalahan dalam keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan fungsional, ketidakpuasan PNS dalam keputusan penjatuhan hukuman disiplin, keterlambatan penyelesaian permohonan izin perkawinan dan perceraian.

Pada dasarnya hak untuk membela kepentingan hukum merupakan salah satu bentuk hak asasi yang dimiliki oleh seseorang/sekelompok orang. Untuk itu hak untuk membela kepentingan hukum, khususnya dalam hubungan dengan Keputusan TUN telah diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 Jo UU No.9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN.

Alasan gugatan Sengketa Kepegawaian adalah : Keputusan Badan atau Pejabat TUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (baik yang bersifat formal, prosedur maupun materiil/substansial) dan yang dikeluarkannya oleh Badan/Pejabat TUN yang berwenang, Badan atau Pejabat TUN dengan keputusannya telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain daripada wewenang yang diberikan (*detournement de pouvoir*), Badan atau Pejabat TUN mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan secara tidak patut (*willekeur*).

2. Keputusan TUN sebagai Objek Sengketa

Ketentuan Pasal 1 butir 4 UU No. 5 Tahun 1986, berbunyi :
“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul di dalam Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam penjelasan UU tersebut dikonfirmasi bahwa istilah “sengketa” tersebut mengandung arti khusus sesuai dengan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Badan atau Pejabat Tata Usaha dalam mengambil keputusan pada dasarnya mengemban kepentingan umum dan masyarakat, tetapi dalam hal atau kasus tertentu dapat saja keputusan itu dirasakan mengakibatkan kerugian bagi orang atau badan hukum perdata tertentu, maka menurut azas hukum Tata Usaha Negara kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan.

Bertumpu pada rumusan/definisi di atas, Muchsan, SH mengemukakan unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk adanya suatu sengketa Tata Usaha Negara yaitu :

- a. Harus ada perbedaan pendapat tentang suatu hak ataupun kewajiban sebagai akibat dari penerapan hukum tertentu. Ini bahwa sengketa itu

timbul karena terlebih dahulu ada penerapan hukum yang dilakukan oleh pejabat Tata Usaha Negara.

- b. Sengketa itu terletak dalam bidang Tata Usaha Negara.
- c. Subjek yang bersengketa adalah individu/badan hukum perdata atau sebagai pihak penggugat dan badan atau pejabat Tata Usaha Negara sebagai pihak tergugat semua berhak tampil sebagai penggugat dalam mempertahankan hak-haknya.
- d. Sengketa tersebut timbul karena berlakunya keputusan Tata Usaha Negara. Ini berarti bahwa keputusan Tata Usaha Negara merupakan causa prima bagi timbulnya sengketa Tata Usaha Negara.⁵⁰

Sedangkan Prof. Dr. B. Lopa, SH dan Dr. A. Hamzah, SH berpendapat bahwa unsur sengketa Tata Usaha Negara adalah :

- a. Subjeknya atau pihak yang bersengketa orang atau badan hukum privat di satu pihak dan badan atau pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak.
- b. Objek sengketa ialah keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.⁵¹

Dengan demikian jelaslah bahwa dalam proses singkatan Tata Usaha Negara terdapat dua subjek sengketa para pihak yang bersengketa di muka Peradilan Tata Usaha Negara yaitu lazim disebut sebagai pihak penggugat

⁵⁰ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 58-59

⁵¹ Baharuddin Lopa dan A. Hamzah, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 47

dan pihak tergugat. Mengenai siapa mempunyai hak menggugat atau penggugat berdasarkan ketentuan pasal 53 ayat (1) UU No. 57/1986 adalah mereka yang kepentingan dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara.

Sesuai dengan ketentuan pasal 1 butir 4 di atas, maka hanya orang atau Badan Hukum Perdata sajalah yang berkedudukan sebagai subjek yang dapat mengajukan gugatan. Orang atau Badan Hukum Perdata yang dapat tampil sebagai penggugat adalah hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena langsung oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara. Mucshan, SH memberikan kesimpulannya, bahwa untuk dapat berperan sebagai penggugat harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Berbentuk individu atau badan hukum perdata, berarti suatu perkumpulan atau organisasi yang tidak berbadan hukum dengan akte authenik tidak dapat tampil sebagai penggugat
- b. Terkena langsung oleh akibat hukum yang timbul dari berlakunya suatu keputusan Tata Usaha Negara.
- c. Menderita kerugian yang konkrit, artinya kerugian yang dapat dinilai dengan uang (geld waarde).⁵²

Seseorang yang belum dewasa tidak mempunyai kecakapan (onbekwaam) melakukan perbuatan hukum atau menghadap di muka

⁵² Mucshan, Op.Cit, hal. 63

pengadilan, sehingga tidak dapat sebagai penggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Badan hukum perdata yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara adalah badan atau perkumpulan atau organisasi atau koperasi dan sebagainya yang didirikan menurut ketentuan-ketentuan BW (KUH Perdata) atau peraturan lainnya, yang telah merupakan Badan Hukum (rechsperson).

Martiman Prodjohamidjojo, SH mengemukakan bahwa untuk adanya perkumpulan yang dianggap sebagai badan hukum perdata dan berhak menggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara diperlukan 3 syarat yakni :

- a. Adanya lapisan anggota terlihat dari administrasinya
- b. Merupakan organisasi dengan tujuan tertentu, sering diadakan rapat periodik pemilihan pengurus, adanya kerjasama antara anggota dengan tujuan fungsional
- c. Ikut dalam pergaulan lalu lintas hukum sebagai kesatuan

Bila kelompok atau perkumpulan itu memenuhi ketiga persyaratan tersebut dapat mengajukan gugatan menurut Pasal 53 ayat 1 UU 5/1986. Mengenai siapa yang berkedudukan sebagai tergugat telah dirumuskan di dalam pasal 1 butir 6 UU No. 5/1986 yaitu : “Tergugat adalah badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Tergugat itu dapat berbentuk tunggal dan dapat juga berbentuk jamak.

Kemudian mengenai apa yang menjadi objek sengketa TUN secara jelas dapat diketahui dari definisi/rumusan yang tercantum dalam Pasal 1 butir 4 UU No. 5/1986 yang dikutip di atas. Dari rumusan tersebut dapat disimpulkan bahwa yang menjadi objek sengketa TUN dirumuskan peradilan TUN adalah keputusan TUN, sehingga sengketa TUN tersebut selalu berkaitan dengan dikeluarkannya suatu keputusan TUN. Keputusan TUN yang dapat dijadikan sebagai objek sengketa harus memenuhi unsur-unsur penetapan tertulis sebagaimana yang dirumuskan dan disyaratkan dalam pasal 1 butir 3 yang berbunyi : “Keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual dan final, menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Indroharto, SH berpendapat bahwa ketentuan pasal 1 butir 3 UU No. 5 Tahun 1986 tersebut merupakan penetapan tertulis (beschikking) yang unsur-unsurnya dibedakan atas 6 butir yaitu :

- a. Bentuk penetapan itu harus tertulis
- b. Penetapan itu dikeluarkan oleh badan atau jabatan Tata Usaha Negara
- c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- e. Bersifat kongkret, individual dan final

f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁵³

Jika salah satu unsur-unsur tersebut tidak dipenuhi, maka keputusan yang demikian tidaklah merupakan objek sengketa atau objek gugatan. Selain itu meskipun keputusan TUN ini pada dasarnya merupakan causa prima timbulnya sengketa TUN akan tetapi terhadap prinsip inipun masih ada batasan-batasannya. Maksudnya ada bentuk Keputusan TUN (tidak dapat digugat) meskipun telah memenuhi unsur-unsur penetapan tertulis di atas. Keputusan TUN yang demikian yaitu merupakan jenis yang dikecualikan dari kewenangan lingkungan peradilan TUN.

Adapun keputusan-keputusan TUN yang dikecualikan atau yang dinyatakan tidak termasuk dalam pengertian *beschikking* atau yang mempersempit kompetensi peradilan TUN, sehingga tidak dapat digugat ke Peradilan TUN, adalah :

- a. Keputusan-keputusan TUN yang ditentukan dalam pasal No. 5 Tahun 1986 meliputi :
 - 1) Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan perdata
 - 2) Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum
 - 3) Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan

⁵³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Edisi Baru, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 163.

- 4) Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHAP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana
 - 5) Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku
 - 6) Keputusan Tata Usaha Negara mengenai Tata Usaha ABRI
 - 7) Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.
- b. Keputusan-keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan pasal 49 UU No. 5/1986, yang menyatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :
- 1) Dalam waktu perang atau dalam keadaan berbahaya, 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
- c. Keputusan-keputusan TUN yang telah melampaui tenggang waktu 40 hari sejak tanggal/saat diterimanya atau diumumkannya atau diketahuinya keputusan TUN dimaksud sesuai dengan pasal 55 UU No. 5/1986. Dengan

kata lain apabila telah melampaui tenggang waktu tersebut, maka keputusan TUN itu tidak lagi diajukan atau digugat ke pengadilan TUN.

Di samping ketentuan yang mempersempit kompetensi TUN sebagaimana yang dijelaskan di atas, ternyata ada juga ketentuan yang memperluas kompetensi PTUN, yaitu pasal 3 UU No. 5 Tahun 1996 yang menyatakan :

- 1) Apabila badan atau pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan, sedang hal itu merupakan kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan TUN.
- 2) Jika badan atau pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan TUN yang dimohon, sedang jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka badan atau pejabat TUN tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan dimaksud.
- 3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan juga waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat juga waktu 4 bulan sejak diterimanya permohonan badan atau pejabat TUN yang bersangkutan penolakan atau disebut keputusan TUN negatif fiktif.

Timbulnya sengketa TUN tersebut berkenaan dengan masalah sah atau tidaknya suatu keputusan TUN, sehingga pengajuan gugat balik atau rekonsensi tidak dikenal dalam Hukum Acara Peradilan TUN. Di atas

sudah dijelaskan bahwa keputusan TUN merupakan *causa prima* bagi timbulnya sengketa TUN. Dengan demikian tanpa adanya keputusan TUN, maka tidak mungkin timbul sengketa TUN sebab objek yang dipersengketakan tidak ada. Meskipun ada keputusan TUN, akan tetapi tidak memenuhi salah satu unsur dari pasal 1 butir 3, atau termasuk yang dikecualikan, maka keputusan TUN yang demikian tidak dapat menjadikan sebagai objek sengketa atau objek gugatan di peradilan TUN.

Karena itu dapatlah disimpulkan bahwa yang sebenarnya dipersengketakan dalam suatu proses di pengadilan TUN itu adalah pelaksanaan dari suatu wewenang pemerintahan menurut hukum publik yang diharapkan oleh badan atau pejabat TUN, dengan kata lain yang disengketakan itu selalu merupakan salah satu bentuk tindakan hukum pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat atau badan TUN yang mengatakan badan atau pejabat TUN adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Kewenangan dan Keabsahan Keputusan TUN

Van der Pot mengemukakan terdapat 4 syarat yang harus dipenuhi agar ketetapan administrasi sebagai ketetapan sah dan apabila salah satunya tidak dipenuhi dapat menimbulkan akibat bahwa ketetapan administrasi tersebut menjadi ketetapan tidak sah: 1. *bevoegdheid* (kewenangan) organ administrasi yang membuat keputusan; 2. *geen juridische gebreken in de*

wilsvorming (tidak ada kekurangan yuridis dalam pembentukan kehendak);
3. *vorm* dan *procedure* yakni keputusan dituangkan dalam bentuk yang telah ditetapkan dan dibuat menurut tata cara yang telah ditetapkan; Isi dan tujuan keputusan sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.⁵⁴

Sementara itu, menurut Philipus M. Hadjon prasyarat keabsahan suatu tindakan pemerintah harus memenuhi syarat yaitu wewenang, prosedur dan substansi.⁵⁵ Aspek wewenang dalam hal ini artinya bahwa pejabat yang mengeluarkan ketetapan tersebut memang mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk itu. Aspek prosedur, berarti bahwa ketetapan atau keputusan tersebut dikeluarkan sesuai dengan tatacara yang disyaratkan dan bertumpu kepada asas keterbukaan pemerintah. Aspek substansi, artinya menyangkut obyek ketetapan atau keputusan tidak ada “*Error in re*”.

Berdasarkan norma wewenang pemerintah, tindakan pemerintahan bersumber dari atribusi, delegasi maupun mandat.⁵⁶ Wewenang atribusi adalah kewenangan wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut disebut dengan asas legalitas.

Sementara wewenang delegasi adalah wewenang yang diperoleh atas dasar

⁵⁴ Dalam Boedi Djatmiko, Karakter hukum keputusan PTUN, *Makalah*.

⁵⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengertian dasar tentang tindak Pemerintahan, Copy-Perc&stensil* Jumali, Surabaya, 1985, h. 25.

⁵⁶ I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan, Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Bandung: Pustaka Sutra, 2007, hlm. 34

pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Wewenang mandat adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang tegas oleh peraturan perundang-undangan. Wewenang pemerintah yang diperoleh secara atribusi adalah wewenang pemerintah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu segala tindakan hukum pemerintah harus selalu berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku/berpedoman pada norma wewenang yang ada dalam peraturan perundang-undangan dimaksud dan tidak boleh bertentangan dengan norma wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dijelaskan bahwa istilah keabsahan adalah terjemahan dari istilah Belanda “*rechtmatigheid*” (*van bestuur*). *Rechtmatigheid* = legalitas = *legality*. Ruang lingkup keabsahan meliputi : 1. wewenang; 2. prosedur; 3. Substansi. Butir 1 dan 2 (wewenang dan substansi) merupakan landasan bagi legalitas formal. Atas dasar legalitas formal lahirah asas *presumptio iustae causa*. Atas dasar asas itulah ketentuan pasal 67 ayat (1) UU. No. 5 Th. 1986 menyatakan: Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Tata Usaha negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.

Sebaliknya Berdasarkan hukum suatu keputusan yang tidak memenuhi elemen atau syarat dapat dikatakan bahwa keputusan mengandung kekurangan juridis dalam pembuatannya, sehingga keputusan tersebut

merupakan suatu keputusan menjadi tidak sah. E. Utrecht, mengatakan: suatu ketetapan yang mengandung kekurangan tidak selalu merupakan ketetapan atau keputusan yang tidak sah. Ada ketetapan yang mengandung kekurangan tetap merupakan ketetapan sah. Menurutny pada umumnya tergantung pada hal apakah syarat yang tidak dipenuhi itu merupakan *bestaansvoorwaarde* atau tidak untuk adanya ketetapan itu. (*bestaansvoorwaarde*= syarat yang harus dipenuhi agar sesuatu ada; kalau syarat tidak dipenuhi maka sesuatu itu (dianggap) tidak ada.

Di dalam Hukum Administrasi bahwa ketetapan tidak sah akan berakibat batal ketetapan tersebut, dapat dibedakan 3 (tiga) jenis pembatalan suatu ketetapan tidak sah yaitu: pertama, ketetapan yang batal karena hukum (*nietigheid van rechtswege*); kedua, ketetapan yang batal (*nietig*, juga: batal absolut, *absoluut nietig*); ketiga, ketetapan yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

Keputusan yang “ batal demi hukum” adalah suatu ketetapan yang isinya menetapkan adanya akibat suatu perbuatan itu untuk sebagian atau seluruhnya bagi hukum dianggap tidak ada, tanpa diperlukan keputusan pengadilan atau Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang menyatakan batalnya ketetapan tersebut, jadi ketetapan itu batal sejak dikeluarkan. bagi hukum dianggap tidak ada (dihapus) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan suatu badan pemerintah lain yang berkompeten untuk menyatakan batalnya sebagian atau seluruhnya.

Namun Utrecht sendiri menjelaskan dalam catatan kaki bukunya, bahwa hal ini jarang sekali terjadi namun ada atau dengan kata-kata “ satu dua hal”. yang maksudnya bahwa sebetulnya Utrecht mempunyai pendapat secara umum bahwa batal karena hukum suatu ketetapan tidak secara otomatis artinya diperlukan suatu tindakan pembatalan dari Pengadilan maupun Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Selanjutnya suatu ketetapan yang “Batal” (*nietig*) merupakan suatu tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan yang berakibat suatu perbuatan dianggap tidak pernah ada yang disebut juga sebagai “ *Absoluut nietig*”.

Selanjutnya pengertian “ dapat dibatalkan” (*vernietigbaar*) merupakan suatu tindakan atau perbuatan hukum Badan atau Tata Usaha Negara yang dalam pengertian dapat dibatalkan karena diketahui perbuatan itu mengandung kekurangan. Perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau oleh suatu badan pemerintah lain yang berkompeten (pembatalan diadakan karena perbuatan tersebut mengandung sesuatu kekurangan). Bagi hukum, perbuatan tersebut ada sampai waktu pembatalannya, menjadi sah (terkecuali dalam hal undang-undang menyebut beberapa bagian akibat itu tidak sah). Setelah pembatalan maka perbuatan itu tidak ada dan – bila mungkin – diusahakan supaya akibat yang telah terjadi itu semuanya atau sebagiannya hapus. Dengan kata lain bahwa yang dimaksud dengan keputusan yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) yaitu Suatu keputusan baru dapat dinyatakan batal

setelah pembatalan oleh hakim atau instansi yang berwenang membatalkan, dan pembatalan tidak berlaku surut. Jadi bagi hukum perbuatan dan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dianggap sah sampai dikeluarkan keputusan pembatalan (*ex-nunc*) kecuali undang-undang menentukan lain.

