

## HALAMAN JUDUL

SURAT KEPALA BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN  
PEMBANGUNAN (BPKP) SEBAGAI OBJEK SENGKETA TATA USAHA  
NEGARA (STUDI PUTUSAN PTUN MAKASSAR NOMOR :  
73/G/2018/PTUN.MKS)

OLEH:

MUHAMMAD THAREQ ABDILLAH BARMAWI  
B12116508

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian  
Studi Sarjana Pada Program Studi Hukum  
Administrasi Negara

DEPARTEMEN HUKUM ADMINISTRASI  
NEGARA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS  
HASAUDDIN  
MAKASSAR  
2021

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

SURAT KEPALA BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN  
PEMBANGUNAN (BPKP) SEBAGAI OBJEK SENGKETA TATA USAHA  
NEGARA (STUDI PUTUSAN PTUN MAKASSAR NOMOR :  
73/G/2018/PTUN.MKS)

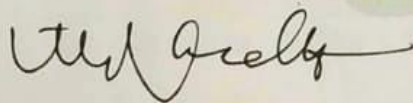
Disusun dan diajukan oleh

MUHAMMAD THAREQ ABDILLAH BARMAWI  
B12116508

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Administrasi  
Negara. Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin  
pada tanggal 27 Agustus 2021  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

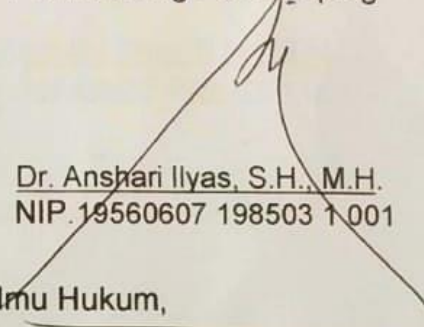
Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.  
NIP. 19571029 198303 1 002


Pembimbing Pendamping



Dr. Anshari Ilyas, S.H., M.H.  
NIP. 19560607 198503 1 001



Kepala Program Studi Sarjana Ilmu Hukum,



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.  
NIP. 19840818 201012 1 005

## **PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Muhammad Thareq Abdillah Barmawi  
Nomor Induk Mahasiswa : B12116508  
Peminatan : Hukum Administrasi Negara  
Departemen : Hukum Administrasi Negara  
Judul : SURAT KEPALA BADAN PENGAWASAN  
KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN  
(BPKP) SEBAGAI OBJEK SENGKETA  
TATA USAHA NEGARA (STUDI PUTUSAN  
PTUN MAKASSAR NOMOR :  
73/G/2018/PTUN.MKS)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

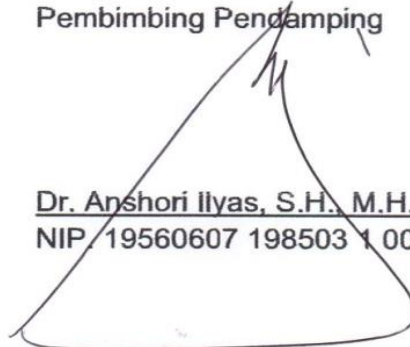
Makassar, 16 Juli 2021

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.  
NIP. 19571029 198303 1 002

Pembimbing Pendamping



Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.  
NIP. 19560607 198503 1 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MUH. THAREQ ABDILLAH BARMAWI  
N I M : B12116508  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perihal Laporan Hasil Audit Atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara (Studi Putusan PTUN Makassar Nomor: 73/G/2018/PTUN.Mks)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2021

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan bawah

Nama : Muhammad Thareq Abdillah B  
NIM : B12116508  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara (Studi Putusan PTUN Makassar Nomor : 73/G/2018/PTUN.Mks) adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya gunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 16 Juli 2021  
Yang Menyatakan



Muhammad Thareq Abdillah Barmawi

## ABSTRAK

**Muhammad Thareq Abdillah Barmawi (B121 16 508) Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara (Studi Putusan PTUN Makassar Nomor : 73/G/2018/PTUN.Mks).** Di bawah bimbingan Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H. sebagai Pembimbing I dan Dr. Anshori ilyas, S.H., M.H. Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara (Studi Putusan PTUN Makassar Nomor : 73/G/2018/PTUN.Mks).

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif (doktrinal). Penelitian ini menggunakan tiga jenis pendekatan penelitian hukum yaitu Pendekatan kasus (*case approach*), Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan perbandingan (*Comparative approach*). Adapun data penelitian akan dianalisis dengan metode analisis Kualitatif, yakni analisis yang umumnya digunakan pada tipe penelitian hukum khususnya penelitian hukum normatif yang datanya bersumber dari kepustakaan, berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder ataupun bahan hukum tersier.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) hanyalah merupakan surat pengantar atas Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara. Eksistensi surat tersebut layaknya prosedur persuratan antar instansi pemerintah. Pertimbangan-pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar memiliki beberapa kelemahan. Majelis hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar melalui putusan 73/G/2018/Ptun.Mks keliru dalam mengidentifikasi *judex facti* dan salah dalam menerapkan hukum dalam pertimbangannya.

Rekomendasi dari penelitian ini adalah Perlunya ketentuan tambahan yang mengatur jelas kedudukan hukum sebuah dokumen surat untuk meminimalisir pertimbangan-pertimbangan keliru dari hakim Pengadilan Tata Usaha Negara. Perlunya Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara lebih berhati-hati dalam mempertimbangkan sebuah perkara sengketa Tata Usaha Negara. Pertimbangan Majelis Hakim sudah seharusnya atas dasar proses mengadili secara holistik.

**Kata Kunci: Surat Kepala BPKP, Keputusan Tata Usaha Negara, Putusan Pengadilan**

## ABSTRACT

*This study aims to analyze the legal position of the Head of the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP) regarding the Audit Report on Alleged Corruption Crimes Procurement of Goods and Services as Objects of State Administrative Disputes and the judges' considerations in the Makassar Administrative Court Decision Number: 73/G /2018/Ptun.Mks.*

*The type of research used in this research is normative (doctrinal) research. This study uses three types of legal research approaches, namely the case approach, the statute approach and the comparative approach. The research data will be analyzed using qualitative analysis methods, namely the analysis that is generally used in the type of legal research, especially normative legal research whose data comes from the literature, in the form of primary legal materials, secondary legal materials or tertiary legal materials.*

*The results of this study concluded that the Letter of the Head of the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP) is only an introductory letter to the Audit Result Report on the Calculation of State Financial Losses. The existence of the letter is like a correspondence procedure between government agencies. The considerations of the Makassar State Administrative Court Judges have several weaknesses. The Makassar State Administrative Court panel of judges through decision 73/G/2018/Ptun.Mks erred in identifying *judex facti* and incorrectly applied the law in its considerations.*

*The recommendation from this research is the need for additional provisions that clearly regulate the legal position of a letter document to minimize erroneous considerations from the judges of the State Administrative Court. The need for the Panel of Judges of the State Administrative Court to be more careful in considering a case of a State Administrative dispute. The consideration of the Panel of Judges should be based on a holistic adjudication process.*

**Keywords: Letter of Head of BPKP, State Administrative Decision, Court Decision**

## KATA PENGANTAR



### ***Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh***

Segala puji dan syukur hanya bagi Allah SWT, karena atas rahmatnya dan ridho-NYA, maka skripsi ini dapat terselesaikan dengan judul “***Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (Bpkp) Perihal Laporan Hasil Audit Atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara (Studi Putusan Ptun Makassar Nomor : 73/G/2018/Ptun.Mks)***” sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Serta salam semoga dilimpahkan kepada Nabi Muhammad *Shallallahu ‘Alaihi Wasallam*, keluarga beliau beserta sahabatnya.

Merangkai kata menjadi kalimat, kemudian membahas dan menyatukan menjadi suatu karya ilmiah merupakan suatu hal yang tidak mudah untuk secepatnya diselesaikan karena diperlukan pemikiran, dan konsentrasi penuh untuk dapat mewujudkannya.

Penulisan Skripsi ini bukan merupakan hasil tunggal, melainkan tidak terlepas dari pemikiran dan budi baik banyak orang, dengan kesungguhan hati saya ucapkan terimah kasih kepada kedua orang tua yang senantiasa memberikan dukungan serta selalu Memberikan yang terbaik kepada saya. Ayahanda Hasan Arief Barmawi dan Ibunda Hidayah Husnah Ambo Gani yang sangat saya cintai dan banggakan. Terimah kasih banyak atas segala kasih sayang dan cinta tanpa batas yang telah kalian berikan kepada penulis.

ini hanyalah segelintir ucapan terimah kasih dan kasih sayang yang tidak dapat



terbendung lagi dan sesungguhnya penulis tidak akan pernah mampu untuk membalas kasih sayang yang telah ayah dan ibu berikan.

Skripsi ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak dan oleh sebab itu melalui kesempatan ini Penulis menghaturkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr Abdul Razak, S.H., M.H., selaku pembimbing Utama yang telah memberikan banyak kontribusi ilmu dan berbagai masukan-masukan yang membangun terkait judul yang diangkat. Dan Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., selaku pembimbing Pendamping yang telah memberikan banyak pengetahuan terkait metode penelitian dalam skripsi ini.
2. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum., selaku penguji I, Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H., selaku penguji II, yang senantiasa memberi masukan dan kontribusi ilmu dalam penyempurnaan skripsi ini.
3. Seluruh Dosen dan Staf Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang memberikan pelayanan dengan baik selama aktif dalam perkuliahan.
4. Kepada UKM Lembaga Dakwah Asy-Syari'ah FH-UH yang telah menjadi wasilah dalam menuntut ilmu syar'i dan berdakwah di FH-UH, semoga LDA tetap menjadi lembaga dakwah yang bermanhaj *Ahlussunnah Wal Jama'ah* dan tidak lekang oleh waktu untuk terus berdakwah di bumi fakultas hukum
5. Kepada pencari rindu yang tetap setia membersamai penulis dalam menghadapi kesulitan dalam mengerjakan skripsi
6. Serta terima kasih kepada semua sahabat rekan kerja dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu yang selama ini membantu dan mendukung sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan.

Dalam penulisan skripsi ini tidaklah mungkin menjadi sempurna. Dengan mengingat setiap kekurangan yang ada. Namun penulis mengerti bahwa hasil

penelitian ini masih perlu untuk disempurnakan lagi. Mohon para pembaca memberikan kritik dan saran yang membangun.

***Wassalamu alaikum Wr. Wb***

Makassar, 30 September 2021

Penulis

**Muhammad Thareq Abdillah Barmawi**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....</b>	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN .....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian .....	9
E. Keaslian Penelitian.....	10
F. Metode Penelitian.....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA PERMASALAHAN PERTAMA.....</b>	<b>18</b>
A. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.....	18
1. Dasar Hukum BPKP.....	18
2. Tugas, Fungsi dan Wewenang BPKP .....	19
B. Tinjauan Umum tentang Gugatan dan Objek Sengketa TUN	22
1. Pengertian Gugatan Tata Usaha Negara.....	22

2. Sengketa Tata Usaha Negara.....	23
<b>BAB III TINJAUAN PUSTAKA PERMASALAHAN KEDUA.....</b>	<b>25</b>
A. Tinjauan Umum tentang Putusan Hakim .....	25
1. Pengertian Putusan Hakim/Pengadilan.....	25
2. Asas-asas Putusan Hakim/Pengadilan .....	26
3. Jenis-jenis Putusan Hakim/Pengadilan .....	28
4. Kekuatan Hukum Putusan Hakim/Pengadilan.....	32
B. Tinjauan Umum tentang Keputusan Tata Usaha Negara .....	35
1. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara.....	35
2. Unsur-Unsur Keputusan Tata Usaha Negara.....	36
3. Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara.....	39
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>41</b>
A. Kedudukan Hukum Surat Kepala BPKP Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara .....	41
1. Surat Kepala BPKP.....	41
2. Surat Kepala BPKP berdasarkan Undang-Undang Nomor Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara .....	42
B. Pertimbangan-pertimbangan Hakim pada Putusan PTUN Makassar Nomor : 73/G/2018/PTUN.MKS .....	46
1. Duduk Perkara Sengketa .....	46
2. Permohonan Gugatan .....	48
3. Amar Putusan .....	50
4. Pertimbangan Hakim dalam putusan PTUN Makassar Nomor : 73/G/2018/PTUN.Mks.....	51

5. Analisis Kelemahan Pertimbangan Hakim PTUN Makassar.....	63
6. Analisis Perbandingan Pertimbangan-Pertimbangan pada Tingkat Pertama, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali 69	
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>74</b>
A. Kesimpulan.....	74
B. Saran.....	75
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>77</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Perkembangan sistem negara dan pemerintahan di dunia sangatlah pesat. Terhitung setelah perang dunia kedua, bentuk *welfare state* atau negara kesejahteraan adalah aturan hukum dipakai oleh negara-negara di dunia. Salah satu ciri utama dari konsep negara kesejahteraan adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum warga negara. Kewajiban dalam konsep ini membuat pekerjaan pengelolaan negara menjadi lebih luas.

Dasar hukum keberadaan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 192 tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. BPKP adalah Aparat Pengawas Instansi Pemerintah yang langsung bertanggungjawab kepada Presiden dalam melaksanakan fungsi pengawasannya.

BPKP memiliki peran sebagai lembaga yang membantu sistem akuntabilitas Presiden dalam hal melaksanakan proses kelola fiskal negara yang diwujudkan dalam bentuk pengawasan internal negara. Peran ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Akuntabilitas keuangan negara akan mendorong pelaksanaan sistem pengendalian intern

pemerintah (SPIP).<sup>1</sup> Tidak terbatas dengan itu, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pun dapat membantu pemerintah untuk mewujudkan *good and clean governance*, membantu mengatasi kendala yang muncul, dan pemberian solusi. Menegaskan jati diri sebagai regulator internal pemerintah yakni Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) memiliki prioritas untuk berperan aktif dan dapat memberikan nilai tambah bagi pemangku kepentingan dan pemegang saham. Dalam hal ini, tugas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah meningkatkan pelaksanaan proses tata kelola, manajemen risiko, dan sistem pengendalian untuk mencapai tujuan nasional..<sup>2</sup>

Gagasan *good governance* juga menjadi kebutuhan dalam segala aspek kehidupan di era ini. Terma Pemerintahan yang baik dapat diartikan sebagai terselenggaranya tatanan sosial politik dan ekonomi dengan maksimal. Guna mewujudkan pemerintahan yang baik, transparansi dan akuntabilitas dalam bidang kegiatan penegakan hukum, sosial, politik dan ekonomi harus tercapai. Penulis berpendapat bahwa di bidang ekonomi, satu dari tolak ukur utama keterbukaan dan akuntabilitas adalah tingkat praktek KKN dalam kegiatan ekonomi oleh pelaku ekonomi di semua

---

<sup>1</sup> Laporan Keuangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan untuk Periode yang berakhir 31 Desember 2012, Jakarta, halaman 14.

<sup>2</sup> Anggun Indah Permatasari, Pujiyono, Henny Juliani, 2016, *Peran Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (Bpkp) Dalam Penyelesaian Kasus Tindak Pidana Korupsi Di Provinsi Jawa Tengah*, Diponegoro Law Review Volume 5, Nomor 2, Tahun 2016, hlm. 2

tingkatan. Semakin tinggi derajat keterbukaan dan akuntabilitas kegiatan ekonomi, semakin rendah kemungkinan terjadinya korupsi.<sup>3</sup>

Pada praktiknya, tidak jarang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) turut andil dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. Institusi penegak hukum seperti Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan sering kali meminta bantuan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan untuk diberikan laporan hasil penghitungan kerugian keuangan negara (LHPKKN) sebagai dasar hukum penetapan tersangka tindak pidana korupsi. LHPKKN tersebut dalam bentuk lampiran dari surat kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebagai balasan surat permohonan hasil audit dari institusi lain. Namun dalam beberapa kasus, surat kepala badan pengawasan keuangan dan pembangunan dan laporan hasil penghitungan kerugian keuangan negara (LHPKKN) sering digugat oleh para tersangka koruptor dan dijadikan objek sengketa tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Seperti salah satu kasus yang diamati oleh penulis yakni kasus Hendrik Wijaya yang ditetapkan sebagai tersangka oleh Direktur Reskrimsus Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan berdasarkan Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan Nomor SR- 403/PW21/5/2018 perihal Laporan

---

<sup>3</sup> Mudazzir Munsyir, 2013, *Fungsi Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan Dan Barat*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 1



Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi Pembangunan Ruang Kelas Belajar (RKB), Asrama Putra dan Asrama Putri Madrasah Aliyah Negeri Insan Cendekia (MAN-IC) di Kabupaten Gowa pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan Tahun Anggaran 2015. Adapun latar belakang kasusnya secara singkat Penulis uraikan sebagai berikut:

Hendrik Wijaya adalah Direktur PT. Cahaya Insani Persada selaku penyedia jasa konstruksi dan pemenang tender untuk pengadaan pekerjaan konstruksi dengan paket pekerjaan Pembangunan Ruang Kelas Belajar (RKB) dan Asrama Putra dan Putri ( Pa & Pi ) Madrasah Aliyah Negeri Cendekia (MAN-IC) di Kabupaten Gowa.

Pengerjaan jasa konstruksi pembangunan Ruang Kelas Belajar dan Asrama Putra dan Putri di Madrasah Aliyah Negeri Cendekia atas dasar Surat Perjanjian Nomor : 025.04.2419366/IC/018/2015, tanggal 13 Oktober 2015, dimana Hendrik Wijaya sebagai penyedia dan Andi Muh. Zainul Yasmin P, S.E., sebagai Pejabat Pembuat Komitmen untuk dan atas nama Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan.

Pada tanggal 13 Juli 2018, Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan mengeluarkan surat balasan terhadap permintaan Direktur Reskrimsus POLDA Sul-sel, yaitu berupa Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan Nomor : SR-403/PW21/5/2018 perihal Laporan Hasil Audit

Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi Pembangunan Ruang Kelas Belajar (RKB), Asrama Putra dan Asrama Putri Madrasah Aliyah Negeri Insan Cendekia (MAN-IC) di Kabupaten Gowa pada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan Tahun Anggaran 2015.

Akibat surat tersebut, Hendrik Wijaya merasa dirugikan atas penetapannya sebagai tersangka dugaan tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa oleh Polda Sulawesi Selatan. Hendrik Wijaya merasa bahwa surat tersebut merupakan suatu keputusan TUN dimana PTUN Makassar dapat mengadilinya sebagai objek sengketa TUN dan menganggap LHPKKN yang menjadi lampiran surat tersebut tidak berdasarkan hukum dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hendrik Wijaya kemudian melayangkan gugatan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar di bawah register perkara Nomor: 73/G/2018/PTUN-Mks.

Kemudian pada tanggal 4 Desember 2018, Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar melalui putusan Nomor : 73/G/2018/PTUN.Mks, memutuskan untuk: 1. mengabulkan seluruh gugatan penggugat; 2. Menyatakan bahwa Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan tidak sah secara hukum; 3. Mewajibkan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan untuk mencabut Surat tersebut; 4. Menghukum Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 297.000.

Penulis beranggapan bahwa amar putusan majelis hakim PTUN Makassar di atas tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Surat Kepala BPKP tidak memenuhi kriteria berdasarkan definisi keputusan TUN pada pasal Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pertama, objek sengketa berupa surat kepala BPKP yang diajukan oleh Penggugat tidak memenuhi kriteria sebagai Tindakan Hukum TUN dan tidak terdapat unsur *Besslissing* (Kehendak Sendiri). Surat tersebut hanya merupakan surat pengantar atas Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN). Sebagaimana prosedur persuratan antar instansi pemerintah dan merupakan surat jawaban atas surat permintaan Direktorat Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan melalui Surat Nomor: B/1464/IX/2017/Ditreskrimsus tanggal 12 September 2017, hal Permintaan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara, yang mana surat tersebut tidak menimbulkan akibat apapun bagi Penggugat.

Kedua, faktanya dalam Surat Kepala BPKP tersebut tidak pernah menyebutkan atau menetapkan pihak yang harus diminta pertanggung jawaban hukum atas kerugian keuangan negara dalam perkara Tipikor tersebut dan tidak juga menetapkan status hukum pihak-pihak tertentu (termasuk Hendirik Wijaya). Tergugat juga tidak pernah menyatakan/menentukan/menetapkan kerugian keuangan negara dalam

perkara tipikor tersebut, bahwa nilai kerugian keuangan negara yang tercantum dalam obyek sengketa *a quo* adalah simpulan hasil dari audit dalam rangka penghitungan kerugian keuangan negara yang merupakan pendapat keahlian Tergugat (BPKP) dan tidak mengikat Penyidik Polda Sulsel dan terserah pada penilaian dari Majelis Hakim

Ketiga, sebagai sebuah laporan yang bersifat rekomendasi (laporan hasil penghitungan ahli sebagaimana dimaksud dalam KUHAP), maka LHPKKN tersebut Tidak Bersifat Final Dan Tidak Mengikat karena masih memerlukan tindak lanjut dari instansi lain (Penyidik, Jaksa/Penuntut Umum, Hakim Tipikor).

Keempat, Surat Kepala BPKP tersebut terbit dalam konteks rangkaian proses penyidikan (*pro justitia*) yang mana berdasarkan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, keputusan berupa Surat Kepala BPKP harus dikecualikan sebagai Keputusan Tata Usaha negara. Sehingga Surat tersebut tidak dapat dijadikan objek sengketa Tata Usaha Negara.

Dari uraian kasus ini, penulis melihat adanya kekeliruan atas pertimbangan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar yang dalam putusannya menyatakan bahwa Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan adalah Keputusan TUN. Penulis berpandangan oleh karena kekeliruan tersebut perlu dilakukan penelitian

hukum yang mendalam mengenai putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar nomor Nomor : 73/G/2018/PTUN.Mks tersebut.

#### **A. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, serta agar permasalahan yang akan diteliti menjadi lebih jelas dan penulisan mencapai tujuan yang diinginkan, masalah pokok yang akan diteliti oleh penulis adalah:

1. Bagaimanakah kedudukan hukum Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) sebagai objek sengketa tata usaha negara ?
2. Bagaimanakah pertimbangan hakim PTUN Makassar dalam menjatuhkan putusan sengketa tata usaha negara Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) berdasarkan putusan nomor : 73/G/2018/PTUN.Mks ?

## **B. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan dari penelitian ini, antara lain:

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) sebagai objek sengketa tata usaha negara menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui pertimbangan-pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara sengketa TUN surat kepala BPKP berdasarkan putusan PTUN Makassar nomor : 73/G/2018/PTUN.Mks.

## **C. Kegunaan Penelitian**

1. kegunaan teoritis

diharapkan dapat menambah wawasan, literatur dan referensi hukum mengenai kedudukan hukum Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) sebagai objek sengketa tata usaha negara. Dalam disiplin ilmu Hukum penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat. Selain itu, Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai dasar bagi bahan penelitian selanjutnya dalam bidang yang sama.

## 2. kegunaan praktis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk memberikan sumbangan dan masukan pemikiran di bidang ilmu hukum, khususnya Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sehingga dapat memperluas pengetahuan dalam bidang Hukum Administrasi Negara khususnya mengenai Hukum Keuangan Negara.

### **D. Keaslian Penelitian**

Penulisan hukum dengan judul “Tinjauan Normatif Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (Bpkp) Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara (Studi Putusan Ptun Makassar Nomor : 73/G/2018/Ptun.Mks)” adalah asli dan dilakukan oleh peneliti sendiri berdasarkan buku-buku, jurnal, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai perbandingan dapat dikemukakan beberapa hasil penelitian oleh beberapa peneliti terdahulu sebagai berikut :

1. Hidayat Pratama Putra, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Tahun 2014 dengan Judul “*Tinjauan Hukum Audit Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (Bpkp) Terhadap Pt. Indosat Tbk. (Analisis Putusan Ptun Jakarta No. 231/G/2012/Ptun-Jkt)*”. Penelitian yang dilakukan Hidayat Pratama Putra berfokus pada fungsi dan peran audit oleh BPKP sebagai objek penelitian dan bagaimana kekuatan hukum hasil audit

BPKP sebagai alat bukti persidangan. sedangkan dalam penelitian penulis, objek penelitian adalah surat kepala BPKP. Penelitian ini akan menganalisis kedudukan surat kepala BPKP tersebut sebagai objek sengketa di pengadilan tata usaha negara dan bagaimana pertimbangan-pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara dimana surat BPKP menjadi objek sengketa TUN dengan mengacu pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar nomor : 73/G/2018/PTUN.Mks

2. Mudazzir Munsyir, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Tahun 2013 dengan Judul “Fungsi Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan Dan Barat”. Penelitian ini berfokus pada kedudukan hukum hasil audit BPKP dan kendala fungsi audit tersebut. sedangkan dalam penelitian penulis, fokus penelitian tertuju pada surat kepala BPKP sebagai objek sengketa TUN.



## E. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian normatif (*Doctrinal Research*) atau disebut juga sebagai penelitian kepustakaan, yakni penelitian yang bertujuan untuk meneliti inventarisasi hukum, menemukan asas dan doktrin hukum, menemukan hukum untuk suatu perkara *in concreto*, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.<sup>4</sup>

objek kajian dalam penelitian ini meliputi norma hukum positif tertulis yang dibentuk oleh lembaga peradilan (*judge-made law*), yakni putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar nomor :73/G/2018/PTUN.Mks. Objek penelitian ini akan dianalisis dengan berdasarkan pada norma hukum positif tertulis bentukan lembaga perundang-undangan, khususnya Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, serta berbagai peraturan terkait kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan untuk menerbitkan Laporan Hasil Audit (LHA BPKP) / Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN) dan kedudukannya dalam kasus tindak pidana korupsi.

---

<sup>4</sup> Bambang Sunggono, 2005, *Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo, Jakarta:, hlm.

## 2. Pendekatan Penelitian

Peter Mahmud Marzuki mengelompokkan pendekatan penelitian hukum menjadi 5 kelompok pendekatan, yaitu :

- Pendekatan undang-undang (*statute approach*),
- pendekatan kasus (*case approach*),
- pendekatan historis (*historical approach*),
- pendekatan komparatif (*comparative approach*),
- pendekatan konseptual (*conseptual approach*).<sup>5</sup>

Pada penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian antara lain sebagai berikut:

- a. Pendekatan perundang-undangan atau juga dikenal dengan istilah *statute-approach* adalah pendekatan dimana seluruh peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan objek hukum penelitian harus dianalisis secara holistik<sup>6</sup> yaitu terkait Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Pertimbangan-Pertimbangan Hakim berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar nomor : 73/G/2018/PTUN.Mks

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 133

- b. Pendekatan kasus atau juga dikenal dengan istilah *case approach* adalah pendekatan dimana tumpuan utama analisisnya ada pada sejumlah kasus hukum yang mempunyai relevansi dengan isu hukum yang sedang diteliti dan kasus-kasus tersebut telah mendapat penetapan hukum.<sup>7</sup> *Ratio Decidendi* atau pertimbangan hakim sebelum menetapkan suatu putusan menjadi objek kajian pada pendekatan ini.
- c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu Pendekatan yang bersumber dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, dan asas-asas hukum yang terkait dengan isu yang diteliti.<sup>8</sup>

### 3. Bahan Hukum

Pembeda utama dari jenis penelitian normatif adalah terletak pada sumber data hukumnya atau badan hukum. Perlu diketahui pula bahwa dalam jenis penelitian ini, fakta atau data sosial tidak digunakan karena sumber kajian utama dari jenis penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif.<sup>9</sup> Bahan hukum dalam penelitian ini didapatkan dari sumber kepustakaan yang mana akan menjadi parameter

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung

yang relevan dengan permasalahan hukum di dalam penelitian ini, yang terdiri dari:<sup>10</sup>

1. Bahan Hukum Primer: Yaitu berupa ketentuan perundang undangan, terdiri dari:
  - 1). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
  - 2). Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
  - 3). Inpres Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Sistem Pengendalian Intern dan Keandalan Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Intern Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang termasuk di dalamnya bahan yang memberikan eksplanasi mengenai bahan hukum primer,<sup>11</sup> Bahan hukum primer dalam hal ini termasuk dalam bentuk hasil-hasil penelitian, doktrin para ahli hukum, jurnal hukum, buku hukum, dan artiket internet.
3. Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang terdiri dari bahan-bahan yang memberikan penjelasan tambahan/acuan terhadap bahan hukum sekunder. Salah satu diantaranya adalah Kamus Bahasa Indonesia.

---

<sup>10</sup> Umu Hilmy, 2000, *Metodologi Penelitian dari Konsep ke Metode: Sebuah Pedoman Praktis Menyusun Proposal dan Laporan Penelitian*, Fakultas Hukum Brawijaya, Malang, hlm. 35

<sup>11</sup> Soerjono Soekamto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UIPress), Jakarta, hlm. 52

#### 4. Teknik Pengelolaan Data

Pengolahan data dapat diartikan sebagai rangkaian mengelola atau yang diperoleh kemudian diinterpretasikan sesuai dengan tujuan, rancangan dan sifat penelitian. Metode pengolahan data dalam penelitian ini antara lain:

- a). Seleksi data yaitu proses identifikasi data yang bertujuan untuk mengetahui apakah data-data yang telah diperoleh sudah cukup untuk keperluan suatu penelitian hukum.
- b). Klasifikasi data, yaitu berusaha untuk mengelompokkan data hukum pada topik pembahasan masing-masing. Pengelompokan ini bertujuan untuk memudahkan peneliti untuk menganalisis data hukum tersebut.
- c). Sistematika data, yaitu proses menyusun data hukum yang diperoleh secara sistematis. Proses ini akan mempermudah menganalisis data hukum tersebut.

#### 5. Analisis Bahan Hukum

Analisis data merupakan usaha untuk menyederhanakan sejumlah data ke dalam bentuk sederhana. Ini bertujuan untuk memberikan kemudahan dalam proses interpretasi data tersebut.<sup>12</sup> Adapun penelitian ini akan memakai metode analisis deskriptif, yaitu merupakan proses pengumpulan dan penyusunan suatu data, baru setelah itu diadakan

---

<sup>12</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, 1989, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, hlm. 263

analisis.<sup>13</sup> Apabila data-data tersebut telah terkumpul, maka peneliti akan menggunakan metode deduktif untuk menganalisis lebih lanjut. Metode ini digunakan untuk menganalisis bagaimana kedudukan hukum Surat Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dalam kasus korupsi pengadaan barang dan jasa dan Pertimbangan-Pertimbangan hakim berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar nomor: 73/G/2018/PTUN.Mks

---

<sup>13</sup> Winarno Surachman, 1990, *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode, dan Teknik*, Tarsito, Bandung, hlm. 139

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA PERMASALAHAN PERTAMA

#### **B. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan**

##### 1. Dasar Hukum BPKP

Sejarah BPKP tidak terlepas dari sejarah berdirinya Djawatan Akuntan Negara (DAN) atau *Regering Accountantsdienst* pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Berdirinya lembaga ini atas dasar *Besluit* No. 44 tanggal 31 Oktober 1936. Djawatan Akuntan Negara mempunyai wewenang untuk mengawasi perusahaan-perusahaan negara dibawah kementerian keuangan pada saat itu.<sup>14</sup>

Pada tahun 1966, melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 239 Tahun 1966, dibentuklah lembaga pengawasan keuangan baru bernama Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara. Adapun tugas DDPKN adalah pengawasan terhadap anggaran dan pengawasan badan usaha milik negar. Lembaga ini juga mempunyai tugas melaksanakan pengawasan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah.

Setelah itu, lembaga ini ditransformasikan menjadi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP pada tanggal 30 Mei 1983.

---

<sup>14</sup> Hidayat Pratama Putra, 2014, *Tinjauan Hukum Audit Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Terhadap Pt Indosat Tbk.* (Analisis Putusan PTUN Jakarta No. 231/G/2012/PTUN-JKT), SKRIPSI-Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm 40-41

Di bawah aturan baru ini, lembaga Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan yang meneruskan lembaga serupa sebelumnya, berada langsung di bawah dan bertanggung jawab terhadap Presiden Republik Indonesia. Setelah itu, diterbitkanlah Keppres No. 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah non Departemen dan PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah sebagai aturan lengkap mengenai tugas, fungsi wewenang dari lembaga BPKP.<sup>15</sup>

## 2. Tugas, Fungsi dan Wewenang BPKP

Adapun tugas BPKP sesuai dengan yang diatur di dalam Keppres No. 103 Tahun 2001, adalah untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan fungsi organisasi BPKP adalah sebagai berikut:

- a. Melaksanakan kajian dan menyusun kebijakan nasional di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- b. Melaksanakan formula pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- c. Melaksanakan Koordinasi tugas fungsional dalam penerapan tugas BPKP;

---

<sup>15</sup> Hidayat Pratama Putra, Op. Cit, hlm. 42



d. Memantau, memberikan bimbingan dan membina kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan;

e. Menyelenggarakan pembinaan dan melayani administrasi publik di bidang ketatausahaan, perencanaan umum, organisasi dan tata laksana, kearsipan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan rumah tangga, hukum, persandian.

Adapun wewenang yang dimiliki oleh BPKP berdasarkan Pasal 54 Keppres No. 103 Tahun 2001 adalah sebagai berikut:

- 1) Menyusun rencana nasional secara makro di bidangnya;
- 2) Merumuskan kebijakan di bidangnya untuk memberi dukungan pembangunan secara makro;
- 3) Menetapkan sistem informasi di bidangnya;
- 4) Membina dan mengawasi penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya;
- 5) menetapkan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli dan persyaratan jabatan;
- 6) kewenangan lain yang berkaitan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni :
  - a) mendatangi semua kantor, bengkel, gudang, bangunan, tempat-tempat penimbunan, dan sebagainya;

- b) melaksanakan penelitian terhadap semua catatan, surat-surat bukti, data elektronik, dokumen, hasil survei laporan-laporan pengelolaan, buku perhitungan, notulen rapat panitia dan sejenisnya, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan;
- c) melaksanakan pengawasan terhadap kas, surat-surat berharga, gudang persediaan dan lain-lain
- d) melaksanakan permintaan keterangan tentang tindak lanjut hasil pengawasan, baik hasil pengawasan BPKP sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, dan lembaga pengawasan lainnya.

Pasal 49 ayat (2) PP SPIP juga mengatur bahwa BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi:

- a. Seluruh kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
- b. Kegiatan kebendaharaan umum negara sesuai dengan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara; dan
- c. Kegiatan lain yang sesuai dengan penugasan dari Presiden.

## **C. Tinjauan Umum tentang Gugatan dan Objek Sengketa TUN**

### **1. Pengertian Gugatan Tata Usaha Negara**

Definisi gugatan tata usaha negara diatur dalam dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1986 dimana gugatan tata usaha negara diartikan sebagai permohonan yang memiliki tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha Negara yang kemudian diajukan ke pengadilan untuk memperoleh putusan.

Gugatan di Peratun diajukan oleh individu ataupun badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya sesuatu keputusan TUN. Oleh karenanya, faktor terdapatnya kepentingan dalam pengajuan gugatan ialah perihal yang sangat urgen dalam sengketa di Peratun. hal ini ditegaskan dalam Pasal 53 ayat( 1) UU Nomor. 5 Tahun 1986, dimana dijelaskan bahwa seseorang atau Badan Hukum Perdata yang kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat melakukan pengajuan gugatan tertulis kepada pengadilan tata usaha negara yang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang menjadi objek sengketa tersebut dapat dinyatakan batal demi hukum, dengan atau tanpa menyertakan tuntutan ganti rugi dan atau/rehabilitasi.

Berdasarkan Pasal 54 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 pengajuan gugatan sengketa harus secara tertulis kepada pengadilan yang memiliki wewenang di daerah hukumnya yakni domisili tergugat. Gugatan yang diajukan harus dalam bentuk tertulis, sebab gugatan itu akan menjadi

pegangan bagi pengadilan, pihak penggugat dan tergugat selama pemeriksaan.

## 2. Sengketa Tata Usaha Negara

Sengketa tata usaha negara dibedakan menjadi dua, yaitu sengketa internal dan eksternal. Sengketa internal adalah sengketa yang terjadi diantara lingkungan administrasi negara itu sendiri, baik itu dalam lingkup suatu instansi administrasi negara, maupun antara instansi administrasi negara. Sedangkan sengketa eksternal adalah sengketa yang terjadi akibat suatu keputusan tata negara menimbulkan kerugian atau akibat hukum kepada individu atau badan hukum di luar lingkup administrasi negara. Tindakan administrasi negara juga dapat dibedakan menjadi tiga bagian, yaitu: Mengeluarkan sebuah keputusan, mengeluarkan peraturan perundang-undangan dan melakukan perbuatan materil.<sup>16</sup>

Pihak penggugat dalam gugatan sengketa tata usaha negara adalah orang atau badan hukum perdata dimana kepentingannya dirugikan. Sedangkan tergugat adalah badan/pejabat tata usaha Negara yang mengeluarkan surat keputusan tersebut.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Nike K. Rumokoy, "Peran Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum Unsrat*, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Vol.XX/No.2/Januari-Maret/2012(Edisi Khusus) hlm. 129

<sup>17</sup> Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, hlm. 593-596

Adapun objek gugatan TUN diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyebutkan bahwa :

“Keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat, kongkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

### **BAB III**

#### **TINJAUAN PUSTAKA PERMASALAHAN KEDUA**

##### **A. Tinjauan Umum tentang Putusan Hakim**

###### **1. Pengertian Putusan Hakim**

Putusan hakim adalah keputusan hukum yang dinanti dan diinginkan oleh pihak-pihak yang berperkara di pengadilan. keinginan tersebut untuk dapat menyelesaikan suatu sengketa berdasar hukum yang berdasar keadilan.<sup>18</sup>

Sudikno Mertokusumo mendefinisikan Putusan Hakim sebagai sebuah pernyataan yang diucapkan oleh hakim yang bersifat resmi. Status resmi ini berkaitan kedudukan hakim sebagai pejabat negara yang memang diberikan wewenang untuk menyelesaikan suatu perkara hukum.<sup>19</sup> Sedangkan menurut Mulyadi, Putusan Hakim adalah sebuah putusan yang disampaikan oleh hakim sesuai dengan prosedur hukum acara dan bertujuan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum.<sup>20</sup> tidak jauh berbeda dengan dua ahli hukum di atas, Soeparmono mendefinisikan putusan hakim ucapan pejabat negara (hakim) yang diberi tugas

---

<sup>18</sup> Moh. Taufik Makarao, 2004. *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata* (Cet 1.), PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 124

<sup>19</sup> Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, 1993, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Jogjakarta, hlm. 174

<sup>20</sup> Lilik Mulyadi, 2007. *Kompilasi Hukum Pidana Dalam Prespektif Teoritis Dan Prakter Peradilan*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 127

kekuasaan kehakiman yang memiliki tujuan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum.<sup>21</sup>

## 2. Asas-asas Putusan Hakim/Pengadilan

Adapun asas - asas Putusan Hakim terdiri atas:

### a. Memiliki pertimbangan Yang Jelas dan Detail

Putusan pengadilan memiliki pertimbangan hukum yang jelas dan sesuai dengan perkara yang diputuskan. Pertimbangan tersebut harus berdasar pula pada peraturan perundang-undangan yang relevan, yurisprudensi, dan doktrin hukum. ketentuan ini diatur di dalam pasal 25 ayat (1) UU No.4 Tahun 2004. Bahkan hakim karena jabatannya, wajib memastikan cukupnya segala cara alasan hukum yang tidak dikemukakan para pihak yang berperkara.<sup>22</sup>

### b. Memiliki kewajiban untuk Mengadili Seluruh segi dalam Gugatan

metode mengadili yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan melarang hakim untuk mengadili suatu gugatan hanya pada sebahagiannya saja. Putusan hakim harus berdasar pada proses mengadili yang mencakup keseluruhan aspek gugatan.<sup>23</sup>

### c. Putusan Tidak Boleh Melebihi Tuntutan

---

<sup>21</sup> Soeparmono, 2005, *Hukum Acara Perdata Dan Yurisprudensi*. Mandar Maju, Bandung, hlm. 146

<sup>22</sup> Harahap, M. Yahya. 2008. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 800

Hakim tidak boleh memutuskan melebihi tuntutan yang tertulis dalam gugatan. Larangan ini dikenal dengan istilah *ultra petitum partium*. Hakim dilarang keras untuk memutuskan suatu perkara melebihi wewenang yang diberikan padanya . menurut Soepomo peradilan perdata hanya sebagai urusan kedua belah pihak, dimana hakim harus bertindak pasif.<sup>24</sup>

tidak hanya melarang hakim untuk menjatuhkan putusan yang mengabulkan melebihi tuntutan, Asas ini juga melarang putusan yang mengabulkan sesuatu yang sama sekali tidak diminta dalam tuntutan, karena hal tersebut sudah pasti melanggar asas *ultra petitum*, sehingga mengakibatkan putusan itu harus dibatalkan pada tingkat selanjutnya<sup>25</sup>.

Melalui S.E.M.A. No. 4 Tahun 1974, asas keterbukaan dalam hal kekuasaan kehakiman hanya dapat diberikan pada area di dalam ruang sidang dan tidak pada tempat lain.<sup>26</sup> Dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman yang terbuka dan transparan, maka setiap individu wajib untuk diberikan akses seluas-luarnya terhadap kebebasan mendapatkan informasi (*the freedom of information*).<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Soepomo, R.. 1994. Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri, cet.13. Jakarta : PT.Pradnya Paramita. Hlm. 92

<sup>25</sup> Harahap, M. Yahya, Op. Cit, hlm. 803

<sup>26</sup> Harahap, M. Yahya. 2008. Hukum Acara Perdata. Jakarta: Sinar Grafika hlm. 805

<sup>27</sup> Harahap, M. Yahya, Op. Cit, hlm. 806



### 3. Jenis-jenis Putusan Hakim/Pengadilan

Adapun jenis-jenis putusan hakim yang telah diatur oleh undang-undang adalah sebagai berikut:

#### a. Putusan Sela

putusan sela adalah putusan yang diucapkan secara terpisah dengan putusan akhir di pengadilan. putusan sela ini bukan untuk menjadi putusan tersendiri, melainkan hanya ditulis dalam berita acara persidangan. Jika pihak yang berperkara menginginkan putusan tersebut, maka akan diberikan dalam bentuk salinan otentik berita acara persidangan.<sup>28</sup>

Dari segi teori dan prakteknya, putusan sela dapat dikualifikasikan dalam beberapa macam putusan, yaitu: putusan *preparatoir*, putusan *interlocutoir*, putusan *incidenteel*, dan putusan *provisioneel*.

#### 1). Putusan *Preparatoir*

Putusan jenis ini adalah putusan sebagai akhir yang tanpa ada pengaruh terhadap pokok perkara atau putusan akhir.<sup>29</sup>

#### 2). Putusan *Interlocutoir*

---

<sup>28</sup> Abdul Kadir Muhammad, 1992, *Hukum Acara Perdata Indonesia (cet V)*, P.T Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 165

<sup>29</sup> Ahmad Mujahidin, 2012. *Pembaharuan Hukum Acara Peradilan Agama*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 231

Putusan ini adalah termasuk putusan sela yang dapat mempengaruhi akan bunyi putusan akhir.

### 3). Putusan *Incidenteel*

putusan yang mempunyai kaitan dengan insiden, yaitu suatu peristiwa atau kejadian yang memaksa prosedur peradilan biasa terhenti.<sup>30</sup>

### 4). Putusan *Provisioneel*

putusan ini merupakan putusan pengadilan sebagai jawaban dari tuntutan *provsional*. Pututsan ini adalah pututsan sementara sebelum dijatuhkannya puttusan akhir.<sup>31</sup>

## b. Putusan Akhir

Putusan akhir ialah suatu pernyataan dari hakim, sebagai pejabat negara yang berwenang untuk diucapkan dalam persidangan dan bertujuan untuk menyelesaikan perkara atau sengketa antara pihak yang berperkara dan diajukan kepada pengadilan.<sup>32</sup> Putusan atau yang lebih dikenal dengan istilah *end vonis* dapat ditinjau dalam berbagai aspek.

### 1). Ditinjau dari aspek sifat putusan

---

<sup>30</sup> Ibid., hlm. 232

<sup>31</sup> Ibid., hlm. 233

<sup>32</sup> Manan, Abdul, 2008, *Penerapan Hukum Acara Perdata Di Lingkungan Pengadilan Agama*, Kencana, Jakarta, hlm. 308

Ditinjau dari aspek sifatnya, maka putusan hakim ini dapat dikelompokkan menjadi 3 ( tiga) macam, yaitu :

a). Putusan *Declaratoir*

putusan yang dijatuhkan oleh majelis hakim dimana amarnya menyatakan atau menegaskan tentang suatu keadaan atau kedudukan yang sah menurut hukum.<sup>33</sup> Dalam putusan *Declaratoir* ini dinyatakan hukum tertentu yang dituntut atau dimohon oleh penggugat atau pemohon ada atau tidak ada, dengan tidak mengakui adanya hak atas suatu prestasi tertentu. maka dari itu, putusan *declaratoir* pada dasarnya tidak mempunyai atau memerlukan upaya pemaksa karena sudah mempunyai akibat hukum tidak perlu bantuan pihak lawan yang dilakukan untuk melaksanakannya, sehingga hanya memiliki kekuatan mengikat.<sup>34</sup>

b). Putusan *Constitutief*

putusan yang dijatuhkan oleh hakim yang menciptakan suatu keadaan hukum yang baru pada amar putusannya,<sup>35</sup> baik yang bersifat

---

<sup>33</sup> M. Yahya Harahap, 2008, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 876

<sup>34</sup> Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, 1993, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 175

<sup>35</sup> H. Riduan Syahrani, S.H., 2009, *Buku Materi Dasar Hukum Acara Perdata*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 873

menghilangkan suatu keadaan hukum maupun yang memunculkan keadaan hukum baru.<sup>36</sup>

c). Putusan *condemnatoir*

putusan yang dijatuhkan oleh hakim pengadilan yang bersifat menghukum pada amar putusnya. jenis hukuman dalam perkara perdata berbeda dengan hukuman dalam perkara pidana. Dalam perkara perdata, jenis hukumannya berupa kewajiban untuk melaksanakan atau memenuhi prestasi yang dikenakan kepada pihak yang terhukum. Prestasi yang dimaksud dapat berupa memberi, berbuat, atau tidak berbuat.<sup>37</sup>

2). Ditinjau dari Isi Putusan

Dilihat dari aspek isinya putusan hakim dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) bentuk permasalahan, yaitu :

a). Segi kehadiran para pihak

Dalam menyelesaikan suatu sengketa di persidangan haruslah dihadiri oleh para pihak dan untuk itu para pihak harus dipanggil sesuai dengan ketentuan berlaku. Namun, terkadang meskipun sudah dipanggil berdasarkan peraturan yang berlaku tetap ada kemungkinan bagi salah satu pihak yang tidak hadir untuk memenuhi panggilan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Maka dari itu menurut Yahya Harahap

---

<sup>36</sup> Harahap, M. Yahya., Op. Cit, hlm. 873

<sup>37</sup> Muhammad, Abdul Kadir. 1992. *Hukum Acara Perdata Indonesia (cet V)*, P.T Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 165

pihak yang tidak dapat hadir dapat dinyatakan telah melakukan pengingkaran untuk menghadiri pemeriksaan persidangan.<sup>38</sup>

Untuk mencegah hal tersebut, maka peraturan perundang-undangan memberikan kewenangan kepada hakim untuk menjatuhkan putusan. Putusan yang dimaksud antara lain :

- Putusan gugatan gugur
- Putusan *Verstek*
- Putusan *Contradictoir*

#### 4. Kekuatan Hukum Putusan Hakim

Dalam pasal 180 H.I.R dan Pasal 191 R.Bg menjelaskan terdapat suatu putusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap , beranjak dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat pula putusan hakim yang belum mempunyai hukum tetap. Putusan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap adalah putusan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan masih terbuka kesempatan untuk menggunakan upaya melawan putusan tersebut. Sedangkan putusan hukum tetap adalah putusan yang berdasarkan ketentuan undang-undang tidak ada lagi kesempatan untuk melakukan upaya hukum biasa, jadi

---

<sup>38</sup> Harahap, M. Yahya., Op. Cit

putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap tidak dapat lagi diganggu gugat.<sup>39</sup>

berdasarkan doktrin hukum, dalam putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dibagi menjadi 3 kelompok kekuatan hukum, yaitu :

#### 1. Putusan dengan Kekuatan Mengikat

Putusan dengan kekuatan mengikat adalah putusan yang bertujuan untuk menyelesaikan suatu persoalan atau sengketa dan menetapkan hak atau hukumnya. Jika pihak yang memiliki sengketa tidak mampu menyelesaikan sengketa secara damai dan menyerahkan serta mempercayakan perkara sengketa tersebut kepada pengadilan untuk diperiksa dan diadili, maka para pihak yang memiliki harus tunduk dan patuh pada putusan yang akan dijatuhkan, dengan itu putusan ini mempunyai kekuatan hukum yang mengikat terhadap para pihak yang memiliki sengketa.

#### 2. Putusan dengan Kekuatan Pembuktian

Putusan tertulis merupakan akta otentik yang memiliki tujuan untuk dapat digunakan sebagai alat bukti bagi para pihak yang berperkara, yang akan dipergunakan untuk mengajukan upaya hukum selanjutnya. walaupun putusan pengadilan tidak memiliki kekuatan

---

<sup>39</sup> Abdul Kadir Muhammad, 1992. *Hukum Acara Perdata Indonesia (cet V)*, P.T Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 174-175

mengikat terhadap pihak ketiga, tapi memiliki kekuatan pembuktian terhadap pihak ketiga.

### 3. Putusan dengan Kekuatan *Executoriaal*

Kekuatan eksekutorial adalah putusan yang tidak hanya diperuntukkan terhadap penyelesaian suatu persoalan atau sengketa atau menetapkan hak atau hukumnya saja, melainkan juga realisasi atau implementasinya (eksekusinya) secara paksa. Maka dari itu apa yang telah diputuskan majelis hakim dalam putusannya harus dilaksanakan walaupun banyak orang yang keberatan. Kekuatan eksekutorial putusan hakim tidak dapat diganggu, kecuali apabila sudah dipenuhi dengan sukarela.

## B. Tinjauan Umum tentang Keputusan Tata Usaha Negara

### 1. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan Tata Usaha Negara adalah tindakan hukum publik pemerintah yang beraspek satu atau bersifat satu pihak (*eenzijdigepubliekrechtelijke handeling*). Istilah Keputusan Tata Usaha Negara awalnya diperkenalkan oleh Otto Meyer dengan meminjam istilah “*verwaltungsakt*” dari bahasa Jerman. Namun WF. Prins dan Philipus M. Hadjon lebih memilih istilah “keputusan” dalam menerjemahkan istilah tersebut ke dalam bahasa Indonesia.<sup>40</sup>

Menurut van der Pot, *beschikking* adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh lembaga/badan pemerintahan.<sup>41</sup> Sedangkan menurut E. Utrecht, *beschikking* dapat didefinisikan sebagai perbuatan hukum publik yang dilakukan oleh lembaga/badan pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.<sup>42</sup>

Keputusan Tata Usaha Negara memiliki peran yang sangat penting dalam sistem pemerintahan. Keputusan Tata Usaha Negara memiliki hubungan erat dengan tugas-tugas knkrit yang telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Keputusan Tata Usaha negara lebih fleksibel serta

---

<sup>40</sup> Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 139-140

<sup>41</sup> Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, 1983, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Jilid 1*, Penerbit Alumni, Bandung, hal. 47.

<sup>42</sup> E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Cet. IV, Ichtiar, Jakarta, hal 16.



lebih mudah untuk menterjemahkan dan mengkomunikasikan kemauan pihak pengatur atau penguasa dan pihak yang diatur demi terwujudnya tujuan bersama. pihak administrasi negara akan secara cepat dan tepat untuk menginterpretasikan tugas yang dipercayakan kepadanya, terlihat jelas dengan ketentuan kewewenangannya.<sup>43</sup>

## 2. Unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara

Menurut pasal 1 butir 3 Undang-undang No.9 tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjelaskan bahwa Keputusan tata usaha Negara harus memiliki unsur penetapan tertulis, tindakan hukum TUN, yang bersifat konkret, bersifat individual, dan bersifat final, yang akan menciptakan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari penjelasan ketentuan pasal diatas dapat dimengerti bahwa unsur-unsur yang terkandung didalamnya terdiri atas 5 unsur yaitu:

### a. Harus Memiliki Unsur Penetapan tertulis;

Istilah penetapan tertulis terutama memberikan indikasi kepada isi dan bukan kepada bentuk Keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara. Keputusan dalam hal ini memang diwajibkan dalam bentuk tertulis, namun yang menjadi

---

<sup>43</sup> W Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta. hal. 67-68

syarat tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat Keputusan pengangkatan dan sebagainya.:

- badan atau pejabat tata usaha Negara yang mengeluarkan keputusan tersebut;
- Tujuan dan Maksud isi dari keputusan tersebut;
- Pihak yang ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalam keputusan tersebut.<sup>44</sup>

Menurut Lintong Oloan Siahaan, adanya pemenuhan unsur tertulis dari Keputusan pemerintah adalah merupakan salah satu kekurangan dari kewenangan PTUN. Pemerintah tidak jarang menghindari PTUN dengan tidak mengeluarkan putusan-putusan dalam bentuk tertulis. Mereka mengeluarkan putusan-putusan lisan dengan demikian tidak dapat digugat di PTUN dan PTUN tidak dapat menggunakan wewenang untuk menunda berlakunya putusan pemerintah tersebut.<sup>45</sup>

b. Harus Memiliki Unsur Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

Pengertian badan atau pejabat TUN dalam hal ini secara tersirat dimaknai sebagai orang yang menduduki jabatan TUN

---

<sup>44</sup> Penjelasan Pasal 1 angka (3) Undang-undang No.9 tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>45</sup> Lintong O. Siahaan, 2005, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia: Studi tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-1981*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, hal. 27

tersebut. Padahal makna sebenarnya dari istilah badan atau pejabat bukanlah orangnya melainkan jabatannya.<sup>46</sup>

c. Harus Memiliki Unsur Tindakan Hukum;

Tindakan hukum TUN adalah Keputusan yang memunculkan, atau menentukan terikatnya, atau malah menghapuskan suatu hubungan hukum TUN yang telah ada.<sup>47</sup>

d. Memiliki Sifat Konkrit, Individual dan Final;

Keputusan tata usaha negara dapat disebut bersifat konkret ketika objek yang diputuskan dalam Keputusan tata usaha Negara tersebut tidak abstrak tetapi berwujud. Individual artinya Keputusan TUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi pihak tertentu dengan informasi spesifik baik alamat maupun hal yang dituju. Jika yang dituju itu lebih dari satu orang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu harus disebutkan. bersifat final artinya definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final. Maka dari itu belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

e. Menimbulkan Akibat Hukum;

Menimbulkan akibat hukum berarti perbuatan hukum dalam bentuk Keputusan badan atau pejabat TUN menciptakan suatu

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hal.27-28

<sup>47</sup> *Ibid*, hal. 28

perubahan suasana dalam hubungan hukum yang ada sehingga dapat menimbulkan suatu hak dan kewajiban baru.

### 3. Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara

Apabila sebuah keputusan menjadi obyek sengketa PTUN, Salah satu parameter untuk menelaah keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara adalah dengan peraturan perundang-undang yang berlaku. Menurut Indrohato, Suatu penetapan tertulis (KTUN) dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dikarenakan oleh beberapa sebab, yaitu<sup>48</sup>:

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang terkait mengira memiliki kewenangan untuk mengeluarkan atau menolak mengeluarkan suatu keputusan padahal berdasarkan peraturan perundang-undangan badan atau pejabat tersebut tidak memiliki wewenang;
- b. Secara hukum, yang bersangkutan mempunyai wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan, tetapi wewenang tersebut sebenarnya tidak diberikan kepada instansi yang telah mengeluarkan keputusan yang sedang digugat;
- c. Ada dasar hukum tentang suatu wewenang, namun keputusan yang disengketakan tersebut bertentangan dengan peraturan

---

<sup>48</sup> W Riawan Tjandra, 2010, *Teori Dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta. hal. 16

dasarnya atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain;

- d. Keputusan yang disengketakan itu menyimpang dari peraturan-peraturan prosedur yang harus dipenuhi sebelum ditetapkan.
- e. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.