



**Analisis Hukum Kompetensi Pengadilan Tata Usaha  
Negara dalam Menangani Sengketa Keputusan Yayasan  
Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia  
(Studi Kasus Arsyad Zakaria, SH. Nomor Perkara.  
20/G.TUN/2005/PTUN.Makassar)**

OLEH

**FARADILA ABDAL**

**B 111 05 676**

PERFUSIONAN PUKAT UINW. PASARUDDIN	
Tgl. Terbit	05 Agustus 2007
Asal Gori	Hukum
Banyaknya	1
Preceden	Hadiah
No. Inventaris	116
No. Kibs	SKR - H09

ABB  
a.

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian  
Studi Sarjana Program Kekhususan Hukum Administrasi  
Negara Program Studi Ilmu Hukum**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR  
2009**

**HALAMAN JUDUL**

**Analisis Hukum Kompetensi Pengadilan Tata Usaha  
Negara dalam Menangani Sengketa Keputusan Yayasan  
Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia  
(Studi Kasus Arsyad Zakaria, SH. Nomor Perkara.  
20/G.TUN/2005/PTUN.Makassar)**

**OLEH**

**FARADILA ABDAL**

**B 111 05 676**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian  
Studi Sarjana Program Kekhususan Hukum Administrasi  
Negara Program Studi Ilmu Hukum**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR  
2009**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**ANALISIS HUKUM KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA  
NEGARA DALAM MENANGANI SENGKETA KEPUTUSAN YAYASAN  
BADAN WAKAF UNIVERSITAS MUSLIM INDONESIA  
(Studi Kasus Arsyid Sakaria, SH. No. Perkara  
20/G.TUN/2005/PTUN.Mks)**

Disusun dan diajukan oleh :

**FARADILA ABDAL  
B 111 05 676**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk dalam  
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Kekhususan  
Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin Pada Hari 31, JULI 2009  
dan dinyatakan diterima

Panitia Ujian,

Ketua,

**Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H**  
**NIP. 131 862 978**

Sekretaris,

**Naswar Bohari S.H.,M.H**  
**NIP. 132 205 468**



Anggota Dekan  
Bantuan Dekan I

**Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H.,M.H.**  
**NIP. 196501081993011001**



## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa skripsi dari mahasiswa :

Nama : Faradila Abdal  
No. Pokok : B111 05 676  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Program kekhususan : Hukum Pemerintahan  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : **Analisis Hukum Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menangani Sengketa Keputusan Yayasan Badan Wakaf UMI (Studi Kasus Arsyid Sakaria, SH. No. Perkara 20/G.TUN/2005/PTUN.Mks**

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Makassar, Juli 2009

PEMBIMBING I

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.  
NIP. : 131 862 978

PEMBIMBING II

Naswar Bohari, S.H., M.H.  
NIP : 132 205 468

## PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : Faradila Abdal  
Nomor Induk : B111 05 676  
Bagian : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Analisis Kukum Kompetensi Pengadilann Tata Usaha Negara dalam Menangani Sengketa Keputusan Yayasan Badan Wakaf UMI (Studi Kasus Arsyid Zakaria, SH. No. Perkara 20/G.TUN/2005/PTUN.Mks).

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

Makassar, Juli 2009

An. Dekan  
Rembantu Dekan I,



Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H.,M.H. *[Signature]*  
NIP. 196501081993011001

## ABSTRAK

**FARADILA ABDAL (B1105676).** Dengan Judul “**Analisis Hukum Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menangani Sengketa Keputusan Yayasan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia (Studi Kasus Arsyad Zakaria, SH. Nomor Perkara. 20/G.TUN/2005/PTUN.Makassar).** Dibawah bimbingan .Aminuddin Ilmar, (Pembimbing I) dan Naswar Bohari, (Pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk: 1) mengetahui apakah Surat Keputusan Ketua Yayasan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia merupakan Ketetapan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. 2) mengetahui metode interpretasi apakah yang digunakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyatakan kompetensinya dalam menilai keabsahan Keputusan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia.

Penelitian ini dilaksanakan di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar dan Yayasan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia pada April – Juni 2009. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan kasus (*case based approach*). Data dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar tentang sengketa Keputusan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah data-data teoritis dan pendukung lainnya yang diperoleh dari buku-buku, artikel-artikel dan internet. Teknik analisis data yang digunakan adalah menggunakan teknik analisis deskriptif analitik.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) SK Ketua Yayasan Badan Wakaf UMI adalah Ketetapan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di PTUN, sebagaimana yang dimaksud dalam UU No 5 tahun 1986. 2) Metode interpretasi yang digunakan adalah metode ekstensif metode interpretasi yang membuat interpretasi melebihi batas-batas hasil interpretasi gramatikal, yaitu dengan melakukan perluasan makna atas makna “Badan Tata Usaha Negara”. Dengan menggunakan metode ini maka dapat dikatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara berkompotensi dalam menilai keabsahan keputusan Badan Wakaf UMI.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillahirrabbi'l'amin, segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum, yang diberi judul : “ **Analisis Hukum Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menangani Sengketa Keputusan Yayasan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia (Studi Kasus Arsyid Sakaria, SH. No. Perkara 20/G.TUN/2005/PTUN.Mks)** “.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, dan masih banyak terdapat kekurangan baik dalam bentuk penyajian maupun dalam bentuk penggunaan bahasanya, karena keterbatasan kemampuan dan pengalaman yang dimiliki oleh penulis. Maka dengan kerendahan hati, penulis mengharapkan kritik saran ataupun masukan yang sifatnya membangun dari berbagai pihak guna penyempurnaan skripsi ini.

Dengan selesainya penulisan skripsi ini, perkenankanlah penulis dengan segala kerendahan hati ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Kedua Orang Tua yang telah membesarkan penulis dengan segala kecintaan dan kasih sayangnya, Ayahanda Drs.H.Ambo Dalle, MBA dan Ibunda Hj.Fahriani Panninu serta Kakak dan Adik-adik

- yang telah memberikan motivasi dan doa bagi penulis, Fachrial Abdal, Fachrijal Abdal, dan Fachrizal Abdal.
2. Om, Tante, dan Sepupu yang telah memberikan saran positive bagi penulis, Bapak Pulla, Om Ajhu, Om Tahir, Mama Suri, Mama Epo, Mama Hani, Takame, Tante Kangka, Lia, Echa, Dira, Ningsi, lin, dan Seluruh Keluarga besar penulis.
  3. Bapak Prof. Dr. Idrus Paturusi SpBO, selaku Rektor Universitas Hasanuddin. Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.H selaku Dekan dan para Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
  4. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H. selaku pembimbing I dan Bapak Naswar, S.H.,M.H. selaku pembimbing II, terima kasih telah meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan Penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik
  5. Bapak Prof.Dr.Achmad Ruslan,S.H.,M.H, Prof.Dr. Muh.Guntur,S.H, M.H, Romi Librayanto,S.H.,M.H. terima kasih telah menjadi penguji dan memberikan saran dalam proses pembuatan skripsi ini.
  6. Seluruh pegawai Akademik dan karyawan Fakultas Hukum Unhas yang telah melayani urusan administrasi dan akademik.
  7. H.Muhammad Anshari yang telah menemani penulis dari awal di bangku kuliah sampai terselesaikan skripsi ini.
  8. Teman-teman terbaik Penulis di FH-UH, Agus, Fatmi, Edna, Wahyu, Ichal, Darvi, Fendi, Yanto,Qiqin dan seluruh rekan-rekan FH-UH.



9. Teman-teman KKN-PH UH tahun 2008 lokasi Polsekta Mamajang
10. Sahabat-sahabat penulis, Devira, Elvira, Anshari, Citra, Dina, dan K'Idha untuk pengertian dan perhatiannya kepada penulis.
11. Demikian pula semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut membantu pada proses penyelesaian skripsi ini.

Dengan keterbatasan yang ada pada Penulis, Penulis telah berusaha menyelesaikan skripsi ini semaksimal mungkin. Kritik dan saran yang membangun akan Penulis terima demi kesempurnaan skripsi ini. Akhir kata semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua. Amin

Makassar, Juli 2009

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
ABSTRAK .....	v
UCAPAN TERIMA KASIH .....	vi
DAFTAR ISI .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	4
C. Tujuan Penelitian .....	4
D. Kegunaan Penelitian.....	5
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Ketetapan Tata Usaha Negara .....	7
1. Pengertian.....	7
2. Unsur-Unsur .....	9
3. Macam-Macam Ketetapan .....	14
B. Dasar Hukum dan Asas Peradilan Tata Usaha Negara.....	18
1. Dasar Hukum .....	18
2. Asas .....	19
C. Tujuan dan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara .....	21
D. Objek Gugatan Peradilan Tata Usaha Negara .....	23
1. Ketetapan Tata Usaha Negara yang Bukan Merupakan Objek Gugatan Peradilan Tata Usaha Negara .....	23
2. Pembatasan Ketetapan Tata Usaha Negara .....	25
E. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.....	28
1. Kompetensi Absolut .....	28
2. Kompetensi Relatif .....	30

F. Badan Hukum	
1. Pengertian .....	31
2. Pembagian .....	35
D. Metode Interpretasi Hakim.....	40
1. Metode Subsumtif .....	40
2. Interpretasi Gramatikal .....	41
3. Interpretasi Historis .....	44
4. Metode Sistematis.....	45
5. Interpretasi Sosiologis/Teleologis.....	47
6. Interpretasi Komparatif .....	49
7. Interpretasi Futuristis .....	49
8. Interpretasi Restriktif .....	49
9. Interpretasi Ekstensif.....	49
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Lokasi Penelitian .....	52
B. Jenis Penelitian .....	52
C. Jenis dan Sumber Data .....	53
D. Teknik Pengumpulan Data .....	53
E. Teknik Analisis Data .....	53
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Kedudukan SK Ketua yayasan Badan Wakaf UMI sebagai Ketetapan Tata Usaha Negara yang Dapat Digugat di PTUN...	54
B. Metode Interpretasi yang Digunakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.....	58
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	62
B. Saran.....	63
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>64</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Administrasi negara harus turut secara aktif dalam semua sektor kehidupan. Sebab administrasi negara mengemban tugas negara dalam lapangan penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Konsekuensi logis dari tugas yang demikian membawa administrasi negara akan kebutuhan *pouvoir discretionnaire*, dengan tujuan agar dapat bertindak cepat menyelesaikan tugas-tugas yang sifatnya mendadak. Oleh karena itu administrasi negara melakukan suatu perbuatan penetapan (*beschikking handeling*) yang menghasilkan ketetapan.

Dalam keadaan demikian tidak jarang terjadi sengketa yang diakibatkan oleh tindakan-tindakan administrasi negara, yakni berupa penyimpangan-penyimpangan yang melanggar hak dan kewajiban asasi manusia, serta mengganggu keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan umum. Dengan perkataan lain, penyimpangan-penyimpangan ini merupakan tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan mendatangkan kerugian.

Dengan adanya kerugian yang disebabkan oleh tindakan-tindakan administrasi negara (yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Administrasi Negara), maka pihak yang dirugikan dapat meminta penyelesaian kepada Peradilan Administrasi Negara.

Sejumlah kasus yang melibatkan Badan atau Pejabat Negara kerap kali diproses oleh PTUN sebagai lembaga peradilan yang berkompoten dalam hal tersebut. Misalnya saja kasus penurunan pangkat yang dialami oleh seorang Pegawai Negeri Sipil dengan tuduhan telah melakukan pelanggaran tertentu. Si PNS yang merasa tidak melakukan pelanggaran sebagaimana yang dituduhkan dan dirugikan dengan kebijakan tersebut kemudian mengadukan atasannya ke PTUN. Dalam hal ini Badan atau pejabat Administrasi Negara yang menjadi obyek tuntutan sangat jelas yaitu adalah Badan atau Pejabat Administrasi Negara di Dinas PNS tersebut bertugas atau instansi yang berkaitan langsung dengan tugas-tugas pemerintahan. Lalu bagaimana jika tindakan pemecatan dilakukan oleh badan atau pejabat dari sebuah institusi yang bukan atau tidak dikelola langsung oleh negara, dalam hal ini dilakukan oleh badan atau pejabat dari badan hukum privat?

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN):

"Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan".

Pada sengketa yang terjadi antara Arsyad Zakaria, SH dengan Yayasan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia, yaitu pemecatan AZ, SH sebagai guru tetap Yayasan Badan Wakaf UMI dan SMA Lembaga Pendidikan Persiapan Universitas UMI, alasan pemecatan Penggugat AZ, SH di karenakan telah melakukan perbuatan yang

bertentangan dengan visi-misi Yayasan Badan Wakaf UMI serta tidak mengindahkan pembinaan yang dilakukan oleh pimpinan sesuai dengan Peraturan Yayasan Badan Wakaf UMI No.1 Tahun 1998 tentang Disiplin Pegawai dalam Lingkungan Yayasan Badan Waaf UMI dan No.06 Tahun 2002 tentang Otonomi Berkehormatan dan Berkebijakan. Pihak Yayasan Badan Wakaf UMI berdalih bahwa tuntutan AZ, SH terhadap Yayasan Badan Wakaf UMI di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidaklah sah karena Yayasan Badan Wakaf UMI tidaklah menjalankan atau melaksanakan wewenang administratif pemerintahan. Selain itu keberadaan AZ, SH sebagai karyawan dari Yayasan Badan Wakaf UMI digaji oleh Yayasan dan bukan oleh Menteri Pendidikan.

Dalam keputusannya tertanggal 23 Agustus 2005 PTUN Nomor 20/G.TUN/2005/PTUN.MKS, PTUN Makassar mengabulkan tuntutan penggugat, yaitu AZ, SH terhadap Yayasan Badan Wakaf UMI, dengan putusan antara lain:

1. Mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya
2. Menyatakan batal Keputusan Tergugat No 155/YBW-UMI/A.04/III/2005 tanggal 10 Maret 2005 atas nama AZ.
3. Mewajibkan tergugat untuk mencabut Keputusan Nomor 155/YBW-UMI/A.04/III/2005 atas nama AZ, SH.
4. Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 179.000, - (seratus tujuh puluh sembilan ribu rupiah)

Menurut putusan ini, Yayasan Badan Wakaf UMI dalam memutuskan pemecatan terhadap AZ, SH adalah "tindakan kesewenang-wenangan dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik." Dengan memperhatikan Surat keputusan Ketua Yayasan badan Wakaf UMI No.155/YBW-UMI/A.04/III/05, tentang Pemecatan AZ, SH jelas hukuman termasuk dalam Hukuman Disipli Berat, sedangkan berdasarkan bukti-bukti yang diajukan tidak dapat dibuktikan AZ, SH telah melakukan pelanggaran dan larangan yang ditujukan kepadanya.

Hal yang menarik untuk dikaji dalam uraian di atas adalah terkait dengan wewenang PTUN dalam menyelesaikan sengketa ini yang tidak diatur secara eksplisit dalam aturan yang ada, dimana dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), sebagaimana telah disebutkan di atas dikatakan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dapat diajukan sebagai objek gugatan adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini muncul penafsiran bahwa badan atau pejabat dari badan hukum privat bukanlah badan atau pejabat yang dimaksud oleh pasal tersebut. Selain itu perlu juga diketahui model interpretasi yang digunakan dalam memutuskan sengketa ini, yang memenangkan AZ, SH (Penggugat).

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah Surat Keputusan Ketua Yayasan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia merupakan Ketetapan Tata Usaha Negara yang



dapat digugat di hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara?

2. Metode interpretasi apakah yang digunakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyatakan apakah ia berkompentensi atau tidak dalam menilai keabsahan Keputusan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia?

### **C. Tujuan**

1. Untuk mengetahui apakah Surat Keputusan Ketua Yayasan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia merupakan Ketetapan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Untuk mengetahui metode interpretasi apakah yang digunakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyatakan kompetensinya dalam menilai keabsahan Keputusan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat baik secara teoritis maupun praktikal.



## 1. Kegunaan Teoritis

- a. Untuk menambah khazanah pengembangan ilmu hukum, khususnya pada Program Kekhususan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- b. Sebagai bahan informasi atau referensi bagi kalangan akademisi dan calon peneliti yang akan melakukan penelitian lanjutan dari penelitian ini.

## 2. Kegunaan Praktikal

- a. Sebagai bahan masukan bagi aparat penegak hukum, khususnya bagi hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar dalam putusan terhadap perkara Hukum Administrasi Negara yang sama berlaku.
- b. Sebagai bahan informasi atau masukan bagi proses pembinaan kesadaran hukum untuk mencegah terulangnya hukum bagi masyarakat untuk mencegah terulangnya peristiwa yang serupa.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Ketetapan Tata Usaha Negara

##### 1. Pengertian

Ketetapan tata usaha negara pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana Jerman, Otto Meyer, dengan istilah *verwaltungsakt*. Istilah ini diperkenalkan di negeri Belanda dengan nama *beschikking* oleh van Vollenhoven dan C.W. van der Pot, yang oleh beberapa penulis seperti A.M.Donner, H.D.van Wijk dan lain-lain dianggap sebagai "*de daver van het moderne beschikkingbegrip*" atau bapak konsep *beschikking* modern.

Di Indonesia istilah *beschikking* diperkenalkan pertama kali oleh WF.Prins. Ada yang menerjemahkan istilah *beschikking* ini dengan "ketetapan", seperti E.Utrecht, Bagir Manan, Sjachran Basah, Indroharto dan lain-lain, dan dengan "keputusan" seperti WF.Prins, Philipus M.Hardjon, SF.Marbun dan lain-lain. Koesoemohatmadja dan Muchsan, mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan barangkali akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya, di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yang yuridis, yaitu sebagai keketapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam. Meskipun penggunaan istilah keputusan dianggap lebih tepat, namun seringkali istilah ketetapan lebih banyak



digunakan untuk membedakannya dengan penerjemahan "besluit" (keputusan) yang sudah memiliki pengertian khusus, yaitu sebagai keputusan yang bersifat umum dan mengikat atau sebagai peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup>

Menurut van Wijk dalam *Willemkonijnenbelt*, keketapan merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrumen yuridis pemerintahan yang utama.

Sejumlah definisi *beschikking* ini antara lain:

- 1) Ketetapan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk (melaksanakan) hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, mengubah atau menghapus hubungan hukum yang ada.
- 2) Ketetapan adalah suatu pernyataan kehendak yang disebabkan oleh surat permohonan yang diajukan, atau setidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan.
- 3) Ketetapan adalah suatu tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan yang ditujukan pada peristiwa konkret.
- 4) Ketetapan adalah keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual: keputusan itu berasal dari organ pemerintahan, yang didasarkan pada kewenangan hukum publik. Dibuat untuk satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan

---

<sup>1</sup> Marbun SF, 1997. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta. Hal 54-55

suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka.

- 5) Ketetapan adalah keputusan yang berasal dari organ pemerintahan yang ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum.
- 6) *Beschikking* adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum.
- 7) *Beschikking* adalah perbuatan hukum publik bersegi satu (yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa).
- 8) *Beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa.<sup>2</sup>

## 2. Unsur-Unsur

### a. Pernyataan Kehendak Sepihak Secara Tertulis

Pernyataan kehendak sepihak yang dituangkan dalam bentuk tertulis ini muncul dalam dua kemungkinan, yaitu pertama, ditujukan ke dalam (*naar binnen gericht*), yang artinya ketetapan berlaku ke dalam lingkungan administrasi negara sendiri, dan kedua, ditujukan ke luar (*naar buiten gericht*), yang berlaku bagi warga negara atau badan hukum perdata. Atas dasar pembagian

---

<sup>2</sup> Ridwan HR, 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Penerbit Rajawali Press, Jakarta. Hal. 12

ini lalu dikenal dua jenis ketetapan, yaitu ketetapan intern (*intern beschikking*) dan ketetapan ekstern (*externe beschikking*).

**b. Dikeluarkan oleh Pemerintah**

Keputusan dan ketetapan merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan. Hampir semua organ kenegaraan dan pemerintahan berhak untuk mengeluarkan ketetapan atau keputusan. Meskipun demikian, ketetapan yang dimaksud di sini hanyalah ketetapan yang dikeluarkan oleh pemerintah (pemerintah pusat dan daerah) selaku administrasi negara. Ketetapan yang dikeluarkan organ-organ kenegaraan tidak termasuk dalam pengertian *beschikking* berdasarkan hukum administrasi.

**c. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku**

Pembuatan dan penerbitan ketetapan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau harus didasarkan pada wewenang pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Wewenang di sini adalah keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Menurut F.P.C.L.Tonnaer dalam Ridwan<sup>3</sup>, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan

---

<sup>3</sup> Ibid, hal. 14

hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara. Tanpa dasar kewenangan, pemerintah atau tata usaha negara tidak dapat membuat dan menerbitkan ketetapan atau ketetapan itu menjadi tidak sah. Organ pemerintahan dapat memperoleh kewenangan untuk membuat ketetapan tersebut melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut.

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

**d. Bersifat Konkret, Individual dan Final**

Berdasarkan pasal 1 angka 3 UU No. 5 tahun 1986, ketetapan memiliki sifat konkret, individual dan final. Bersifat konkret berarti objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetap berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Misalnya keputusan mengenai rumah si A, izin usaha bagi si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri. Individual berarti bahwa KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari



seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena ketetapan itu disebutkan. Misalnya, ketetapan tentang pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena ketetapan tersebut. Final berarti bahwa sudah definitif sehingga dapat menimbulkan akibat hukum. Ketetapan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final sehingga belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Misalnya, ketetapan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN).<sup>4</sup>

#### e. Menimbulkan Akibat Hukum

Akibat hukum yang dimaksudkan di sini adalah muncul atau lenyapnya hak dan kewajiban bagi subyek hukum tertentu segera setelah adanya ketetapan tertentu. Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum, dalam hal ini akibat dikeluarkannya ketetapan, berarti muncul atau lenyapnya hak dan kewajiban bagi subjek hukum tertentu segera setelah adanya ketetapan tertentu. Sebagai contoh mengenai akibat hukum yang muncul dari dikeluarkannya ketetapan adalah pengangkatan dan pemberhentian seseorang sebagai pegawai negeri berdasarkan surat ketetapan dari pejabat yang berwenang. Surat ketetapan akan menimbulkan akibat hukum

---

<sup>4</sup> Ibid, hal. 15

berupa lahirnya hak dan kewajiban bagi pegawai negeri yang sebelumnya tidak atau belum ada, sedangkan surat ketetapan pemberhentian akan menimbulkan akibat hukum berupa lenyapnya hak dan kewajiban bagi pegawai negeri yang bersangkutan yang sebelumnya telah ada. Dapat pula terjadi bahwa dikeluarkannya ketetapan itu tidak melahirkan atau melenyapkan hak dan kewajiban, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajiban yang telah ada. Dalam hal demikian, ketetapan jenis ini disebut ketetapan deklaratoir.<sup>5</sup>

**f. Seseorang atau Badan Hukum Perdata**

Subjek hukum terdiri dari manusia dan badan hukum. Kualifikasi untuk menentukan subjek hukum adalah mampu atau tidak mampu untuk mendukung atau memikul hak dan kewajiban hukum. Berdasarkan hukum keperdataan, seseorang atau badan hukum yang dinyatakan tidak mampu seperti orang yang berada dalam pengampunan atau perusahaan yang dinyatakan pailit tidak dapat dikualifikasikan sebagai subjek hukum. Orang yang berada dalam pengampunan dan perusahaan yang pailit dikategorikan tidak memiliki kecakapan untuk mendukung hak dan kewajiban hukum. Ketetapan sebagai wujud dari tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan ditujukan pada subjek hukum yang berupa

---

<sup>5</sup> Ibid, hal 18



seseorang atau badan hukum perdata yang memiliki kecakapan untuk melakukan tindakan hukum.

### **3. Macam-macam Ketetapan**

#### **a. Ketetapan Deklaratoir dan Ketetapan Konstitutif**

Ketetapan deklaratior adalah ketetapan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajiban tersebut. Ketetapan mempunyai sifat deklaratior ketika ketetapan itu dimaksudkan untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau ketetapan itu maksudnya mengakui suatu hak yang sudah ada, sedangkan ketika ketetapan itu melahirkan atau menghapuskan suatu hubungan hukum atau ketetapan itu menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, ia disebut dengan ketetapan yang bersifat konstitutif (*rechtscheppend beschikking*).

#### **b. Ketetapan yang Menguntungkan dan yang Memberi Beban**

Ketetapan yang bersifat menguntungkan artinya bahwa ketetapan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu yang tanpa adanya ketetapan itu tidak akan ada atau bila ketetapan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada. Sementara itu, ketetapan yang memberi beban adalah ketetapan yang meletakkan kewajiban yang

sebelumnya tidak ada atau ketetapan mengenai penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan. Pemilihan jenis ketetapan yang menguntungkan dan memberi beban ini penting terutama dalam kaitannya dengan pencabutan ketetapan. Ketetapan yang memberi beban atau yang memberatkan ini relatif lebih mudah dalam pencabutannya. Disamping itu, relevansi perbedaan ini ialah kemungkinan terjadinya gugatan. Dalam hal KTUN itu menguntungkan, gugatan bakal muncul dari pihak III, sedangkan dalam hal KTUN memberi beban (misalnya penetapan pajak), gugatan berasal dari pihak II.

### c. **Ketetapan *Eenmalig* dan Ketetapan yang Permanen**

Ketetapan *eenmalig* adalah ketetapan yang hanya berlaku sekali atau ketetapan sepintas lalu, yang dalam istilah lain disebut ketetapan yang bersifat kilat (*vluctige beschikking*) seperti IMB atau izin untuk mengadakan rapat umum, sedangkan ketetapan permanen adalah ketetapan yang memiliki masa berlaku yang relatif lama. WF.prins menyebutkan beberapa ketetapan yang dianggap sebagai ketetapan "sepintas lalu" yaitu:

- 1) Keputusan yang bermaksud mengubah teks keputusan yang terdahulu;
- 2) Keputusan negatif sebab keputusan semacam ini maksudnya untuk tidak melaksanakan sesuatu hal dan tidak merupakan

halangan untuk bertindak, bila terjadi perubahan dalam anggapan atau keadaan;

- 3) Penarikan kembali atau pembatalan, karena tidak membawa hasil yang positif dan tidak menjadi halangan untuk mengambil keputusan yang identik dengan yang dibatalkan itu; dan
- 4) Pernyataan dapat dilaksanakan

#### **d. Ketetapan yang Bebas dan yang Terikat**

Ketetapan yang bersifat bebas adalah ketetapan yang didasarkan pada kewenangan bebas atau kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi, sementara itu, ketetapan yang terikat adalah ketetapan yang didasarkan pada kewenangan pemerintahan yang bersifat terikat, berarti ketetapan itu hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan.

#### **e. Ketetapan Positif dan Negatif**

Ketetapan positif adalah ketetapan yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang dikenai ketetapan, sedangkan ketetapan negatif adalah ketetapan yang tidak menimbulkan perubahan



keadaan hukum yang telah ada. Mertokusumo *dalam* Ridwan<sup>6</sup> menjelaskan bahwa ketetapan positif terbagi dalam lima golongan, yaitu:

- 1) keputusan yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum baru;
- 2) keputusan yang melahirkan keadaan hukum baru bagi obyek tertentu;
- 3) keputusan yang menyebabkan berdirinya atau bubarnya badan hukum;
- 4) keputusan yang membebankan kewajiban baru kepada seseorang atau beberapa orang (perintah);
- 5) keputusan yang memberikan hak baru kepada seseorang atau beberapa orang (keputusan yang menguntungkan).

Ketetapan negatif dapat berbentuk pernyataan tidak berkuasa (*onbeveogd verklaring*), pernyataan tidak diterima (*nietontvankkelijk verklaring*) atau suatu penolakan (*afwijzing*). Ketetapan negatif yang dimaksudkan di sini adalah ketetapan yang ditinjau dari akibat hukumnya, yakni tidak menimbulkan perubahan hukum yang telah ada. Dengan kata lain bukan ketetapan negatif fiktif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU No 5 tahun 1986 tentang PTUN jo. UU No 9 tahun 2004 tentang Perubahan UU PTUN tersebut di atas.

---

<sup>6</sup> Ibid, 17 - 19

#### **f. Ketetapan Perorangan dan Kebendaan**

Ketetapan perorangan (*persoonlijk beschikking*) adalah ketetapan yang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu atau ketetapan yang berkaitan dengan orang, seperti ketetapan tentang pengangkatan atau pemberhentian seseorang sebagai pegawai negeri atau sebagai pejabat negara, ketetapan mengenai surat izin mengemudi, dan sebagainya. Sementara itu ketetapan kebendaan (*zakelijk beschikking*) adalah keputusan yang diterbitkan atas dasar kualitas kebendaan atau ketetapan yang berkaitan dengan benda, misalnya sertifikat hak atas tanah. Dapat terjadi suatu ketetapan itu dikategorikan bersifat perorangan sekaligus kebendaan, misalnya surat izin mendirikan bangunan atau industri (tertuju pada orang), dan sisi lain ketetapan itu memberikan keabsahan didirikannya bangunan atau industri (tertuju pada benda).

### **B. Dasar Hukum dan Azas Peradilan Tata Usaha Negara**

#### **1. Dasar Hukum**

Sejumlah aturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

- a. Pasal 10 UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan

- Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara (UU No.14 Tahun 1970 diperbaharui dengan UU No.4 Tahun 2004).
- b. TAP MPR Nomor: IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara menjamin eksistensi PTUN;
  - c. UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diundangkan (UU No.5 Tahun 1986 diubah dengan UU No.9 Tahun 2004);
  - d. UU No.10 Tahun 1990 dan Kepres No.52 Tahun 1990 (tentang pembentukan pengadilan tinggi dan pengadilan tata usaha negara);
  - e. PP No.7 Tahun 1991 tentang Penerapan UU No.5 Tahun 1986.<sup>7</sup>

## 2. Azas

Ciri khas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara terletak pada asas-asas yang melandasinya, yaitu :

- a. Asas praduga *rechtmatic* (*vermoeden van rechtmaticheid* : *presumptio iustea causa*), asas ini menganggap bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechtmatic* sampai ada pembatalan. Dalam asas ini gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang digugat (Pasal 67 ayat (1) UU No.5 tahun 1986);

---

<sup>7</sup> R. Wiyono, SH, 2008. *Hukum Acara Peradilan Tata Uhasa Negara*. (Edisi II). Penerbit Sinar Grafika). Hal 88-89

- b. Asas pembuktian bebas. Hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan 1865 BW. Asas ini dianut oleh Pasal 101 UU No.5 tahun 1986, hanya saja masih dibatasi ketentuan Pasal 100;
- c. Asas keaktifan hakim (*dominus litis*). Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena Tergugat adalah Pejabat Tata Usaha Negara sedangkan Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata. Penerapan asas ini antara lain terdapat dalam ketentuan Pasal 58, 63, ayat (1) dan (2), Pasal 80 dan Pasal 85;
- d. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat "*erga omnes*". Sengketa TUN adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian putusan pengadilan berlaku bagi siapa saja tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Dalam rangka ini kiranya ketentuan Pasal 83 tentang intervensi bertentangan dengan asas *erga omnes*<sup>8</sup>.

Selain empat asas tersebut, Zairin Harahap menambahkan asas-asas yang lainnya, yang juga merupakan asas yang juga berlaku di Peradilan lainnya, yaitu sebagai berikut:

1. Asas para pihak harus didengar (*audi et alteram partem*), para pihak mempunyai kedudukan yang sama;
2. Asas kesatuan beracara (dalam perkara yang sejenis);

---

<sup>8</sup> Philipus M. Hadjon, 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hal. 95-96



3. Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang bebas" (Pasal 24 UUD 1945 Jo. Pasal 1 UU No. 4 2004);
4. Asas sidang terbuka untuk umum"~putusan mempunyai kekuatan hukum jika diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum (Pasal 70 UU PTUN);
5. Asas pengadilan berjenjang" (tingkat pertama (PTUN), banding (PTUN), dan Kasasi (MA), dimungkinkan pula PK (MA);
6. Asas pengadilan sebagai upaya terakhir (*ultimum remidium*)", sengketa sedapat mungkin diselesaikan melalui upaya administrasi (musyawarah mufakat), jika belum puas, maka ditempuh upaya peradilan (Pasal 48 UU PTUN);
7. Asas obyektivitas, lihat Pasal 78 dan 79 UU PTUN).
8. Asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan.<sup>9</sup>

### C. Tujuan dan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara

Tujuan pembentukan suatu Peradilan Administrasi selalu terkait dengan falsafah negara yang dianutnya. Negara yang menganut faham demokrasi liberal, maka tujuan dibentuknya Peradilan Administrasi tidak jauh dari falsafah liberalnya, yaitu dalam rangka perlindungan hukum kepada rakyat yang menitikberatkan pada kepentingan individu dalam suatu masyarakat. Berbeda dengan Negara Hukum Pancasila (demokrasi Pancasila) yang memberikan porsi yang seimbang antara kepentingan

<sup>9</sup> Zairin, Harahap 1997. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hal 102-103



individu disatu sisi dan kepentingan bersama dalam masyarakat disisi yang lain. Tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara menurut keterangan pemerintah pada saat pembahasan RUU PTUN adalah:

- a. memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu;
- b. memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut. (keterangan pemerintah pada Sidang Paripurna DPR RI. mengenai RUU PTUN tanggal 29 April 1986)<sup>10</sup>.

Menurut Sjahran Basah, tujuan peradilan administrasi adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi administrasi negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dan kepentingan individu.

Dari sudut pandang yang berbeda, SF Marbun menyoroti tujuan peradilan administrasi secara preventif dan secara represif. Tujuan Peradilan Administrasi negara secara preventif adalah mencegah tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum atau merugikan rakyat, sedangkan secara represif ditujukan terhadap tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat, perlu dan harus dijatuhi sanksi.

---

<sup>10</sup> Marbun SF, *op.cit.* Hal 66-67

Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai sarana untuk menyelesaikan konflik yang timbul antara pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dengan rakyat (orang perorang/badan hukum perdata). Konflik disini adalah sengketa tata usaha negara akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.

#### **D. Objek Gugatan Peradilan Tata Usaha Negara**

##### **1. Ketetapan Tata Usaha Negara yang Bukan Merupakan Objek Gugatan Peradilan Tata Usaha Negara**

Pasal 2 UU PTUN menyebutkan bahwa terdapat keputusan-keputusan yang tidak dapat digolongkan dalam Keputusan Tata Usaha Negara, sehingga oleh karenanya tidak dapat dikategorikan sebagai objek sengketa Tata Usaha Negara, yaitu:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. Sebagai contoh misalnya pemerintah melakukan jual beli dengan pihak swasta yang didasarkan pada hukum perdata. Pengecualian ini tidak termasuk pada Keputusan Pemenang Lelang dalam Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan pemerintah. Hal ini dikarenakan proses pengadaan barang/jasa tersebut tunduk pada Hukum Administrasi Negara;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum. Keputusan jenis ini, jika masih berlaku, menurut UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terbaca sebagai Peraturan.



Oleh karena itu, secara substansi jika terdapat keputusan yang bersifat mengatur dan berlaku umum, maka ia bukanlah keputusan melainkan peraturan. Sehingga dengan demikian pengujiannya juga tidak di PTUN, melainkan lebih tepat di Mahkamah Agung.

- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan. Keputusan jenis ini merupakan keputusan yang belum final, karena ia masih memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain. Dalam rangka pengawasan preventif dan keseragaman kebijaksanaan, terkadang peraturan yang mendasari terbitnya suatu keputusan mempersyaratkan persetujuan dari instansi yang ditunjuk.
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana. contoh dari keputusan ini misalnya Surat Perintah Penangkapan atau Penahanan atas seorang tersangka
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Contoh dari KTUN ini misalnya, Keputusan Dirjen Agraria yang

mengeluarkan Sertifikat tanah atas dasar Putusan Hakim Perdata.

- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia. Jika terjadi sengketa Tata Usaha Negara militer akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Militer, maka kewenangannya diberikan kepada penadilan di Lingkungan Peradilan Militer.
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum. Artinya jika KPU membuat Keputusan selain dari ketetapan mengenai hasil Pemilu, maka PTUN tetap berwenang memeriksanya, misalnya Keputusan tentang Penetapan Calon Kepala Daerah.<sup>11</sup>

## **2. Pembatasan Ketetapan Tata Usaha Negara**

Keputusan yang dapat digugat di PTUN adalah keputusan yang sesuai dengan rumusan Pasal 1 angka 3, yaitu "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang". Keputusan yang dapat digugat di PTUN harus memenuhi syarat-syarat:

---

<sup>11</sup> Ibid

1. Bersifat tertulis, tertulis disini bukanlah dalam arti bentuk formalnya, melainkan cukup tertulis asal saja jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan, jelas isinya dan jelas ditujukan untuk siapa. Syarat tertulis ini masih dikecualikan adanya KTUN fiktif negatif (berisi penolakan) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU PTUN. Syarat tertulis juga tidak mengharuskan bahwa suatu KTUN harus berbentuk baku, suatu memo juga dapat dikategorikan KTUN jika memo tersebut memenuhi tiga unsur, yaitu: 1. memo tersebut jelas ditujukan untuk siapa, 2. isinya jelas memuat tindakan hukum TUN yang memiliki akibat hukum, dan 3. jelas siapa badan/pejabat TUN yang membuatnya;
2. Bersifat konkrit, artinya KTUN. Artinya keputusan tersebut merupakan norma hukum yang mengkonkritkan norma hukum abstrak, yaitu norma hukum dalam peraturan perundangundangan, misalnya Keputusan tentang Pemberhentian PNS karena melanggar Peraturan Disiplin PNS;
3. Bersifat individual, artinya tertentu dan tidak ditujukan untuk umum, berapapun jumlahnya, keputusan TUN harus membuat batasan, ditujukan untuk siapa atau apa saja. Jika KTUN tersebut merupakan KTUN perorangan, maka harus jelas siapa orang yang dituju atau dikenakan keputusan. Begitu juga, jika KTUN tersebut adalah KTUN kebendaan, maka harus jelas apakah itu dan sampai dimanakah batas-batasnya;

4. Bersifat final, artinya sudah *definitif* karenanya dapat menimbulkan akibat hukum atau tidak membutuhkan persetujuan instansi atasan Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan KTUN.<sup>12</sup>

Disamping Keputusan TUN yang berwujud, UU PTUN juga menganggap sebagai Keputusan TUN "sikap diam dari Pejabat TUN yang tidak menanggapi atau tidak memproses suatu permohonan". Sikap diam tersebut dianggap sebagai penolakan tanpa disertai adanya pembuatan keputusan, sehingga KTUN jenis ini sering disebut juga sebagai KTUN Fiktif Negatif. Adapun syarat-syarat agar suatu sikap diam dianggap sebagai sebuah KTUN menurut Pasal 3 UU PTUN, sebagai berikut:

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

Pasal 49 UU PTUN menegaskan bahwa "Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata

---

<sup>12</sup> Prins, W.F., R.Kosim Adisapoetra, 1976. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Penerbit PT Pradnya Paramita, Jakarta. Hal 52 - 53



Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :

1. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Dalam penjelasan Pasal tersebut di jelaskan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ukuran untuk menentukan apa dan bagaimana kepentingan umum tersebut masih menjadi perdebatan.<sup>13</sup>

#### **E. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara**

Dalam pada itu kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu, kompetensi absolut dan kompetensi relatif.

##### **1. Kompetensi Absolut**

Kompetensi absolut pengadilan adalah kewenangan badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa badan pengadilan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai contoh adalah

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal.54-56

Kompetensi absolut Pengadilan Pajak. Pengadilan Pajak merupakan badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi Wajib Pajak atau penanggung Pajak yang mencari keadilan terhadap Sengketa Pajak. Meskipun Pengadilan Pajak masuk dalam lingkungan Peradilan TUN, akan tetapi kompetensi absolutnya berbeda dengan kompetensi Pengadilan TUN.

Kompetensi absolut Peradilan TUN berbeda dengan lingkungan peradilan lainnya, misalnya dengan Peradilan Umum yang memiliki kompetensi untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara perdata dan pidana. Dalam pada itu, kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara atau Sengketa Tata Usaha Negara. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 4 UU PTUN, yaitu: "Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap Sengketa Tata Usaha Negara". Sebagaimana dikemukakan diatas, bahwa Sengketa TUN memiliki ruang lingkup yang lebih sempit dan lebih khusus bila dibandingkan dengan sengketa yang timbul dalam lapangan hukum publik, karena Sengketa TUN itu sendiri hanya dapat timbul manakala terdapat Keputusan Tata Usaha Negara. Sementara itu, masih pula terdapat pembatasan-pembatasan tertentu yang dibuat oleh UU PTUN mengenai KTUN manakah yang dapat digugat di PTUN. Secara



singkat pembatasan tersebut dapat dirumuskan: "KTUN = (Pasal 1 angka 3+Pasal 3 -(Pasal 2+Pasal 49)).<sup>14</sup>

## 2. Kompetensi Relatif

Kompetensi relative pengadilan adalah kewenangan mengadili antar pengadilan dalam satu lingkungan peradilan. Kewenangan tersebut terletak pada pengadilan manakah yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara tertentu. Kompetensi relatif PTUN diatur dalam Pasal 54 ayat (1) sampai ayat (6). Pada dasarnya gugatan didaftarkan pada tempat kediaman Tergugat (*actor sequitur forum rei*) dengan pengecualian-kecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 54, sebagai berikut:

Pasal 54:

- (1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.
- (2) Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- (3) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan

---

<sup>14</sup> R. Wiyono, *op.cit.* hal 187-188

dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.

- (4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat.
- (5) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
- (6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat<sup>15</sup>.

## **F. Badan Hukum**

### **1. Pengertian**

Ketentuan tentang badan hukum di didalam KUH Perdata sangat sederhana. Dalam KUH Perdata hanya terdapat 13 pasal yang mengatur tentang hukum yang dimulai dari pasal 1653 s.d. Pasal 1665 KUH Perdata. Penyebab sedikitnya pasal yang mengatur tentang badan hukum, ialah karena orang mempelajari atau membicarakan masalah badan hukum dengan sebenar-benarnya baru sesudah kodifikasi selesai dibuat. Pada waktu itu orang sudah dapat menganggap cukup untuk

---

<sup>15</sup> Ibid

memuat title saja, seperti yang termuat dalam title IX Buku III KUH Perdata, yang berjudul Perkumpulan (*Zedelijk Lichaam*). Di negeri Belanda, ketentuan badan hukum telah diatur dalam buku II BW Baru (NBW). Dalam NBW terdapat 404 pasal yang mengatur tentang badan hukum dan terdiri dari delapan bab. Yang dimulai dari Pasal 1 sampai dengan Pasal 404 NBW. Ini berarti, bahwa di negeri Belanda perkembangan perundang-undangan tentang badan hukum begitu pesat dan memberikan kontribusi yang sangat besar dalam meningkatkan perekonomian negara. Sehingga logislah bahwa ketentuan tentang badan hukum diatur di dalam buku tersendiri. Badan hukum dalam bahasa Belanda disebut "*Rechtspersoon*". *Rechtspersoon* adalah suatu badan yang dapat mempunyai harta kekayaan, hak serta kewajiban seperti orang-orang pribadi<sup>16</sup>. Pandangan lain berpendapat bahwa badan hukum adalah kumpulan orang-orang yang bersama-sama bertujuan untuk mendirikan suatu badan, yaitu:

1. Berwujud himpunan
2. Harta kekayaan yang disendirikan untuk tujuan tertentu, dan ini dikenal dengan yayasan".<sup>17</sup>

Kedua pandangan itu mengkaji dan menelaah pengertian badan hukum dari aspek yang berbeda. Soemitro mengkaji pengertian badan

---

<sup>16</sup> Siti Soetami A, 2005. *Hukum Acara PTUN*. Refika Aditama, Bandung. Hal 124

<sup>17</sup> Salim HS, 2001. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*. Sinat Grafika, Jakarta. Hal. 75 - 76

hukum dari segi kewenangannya. Kewenangan itu dapat dibagi menjadi 2 macam, yaitu:

1. Kewenangan atas harta kekayaan
2. Kewenangan untuk mempunyai hak dan mempunyai kewajiban.

Sri Soedewi Masjchoen memfokuskan pengertian badan hukum dari segi tujuan dan pendirinya. Dari aspek pendirinya, badan hukum dibedakan menjadi dua macam, yaitu himpunan dan yayasan. Menurut hemat penulis, bahwa badan hukum adalah kumpulan orang-orang yang mempunyai tujuan tertentu, harta kekayaan, serta hak dan kewajiban. Yang dimaksud dengan tujuan adalah arah atau yang ingin dicapai dari pembentukan badan hukum tersebut. Sejak awalnya, di dalam akta pendirinya telah ditentukan tujuan dari badan hukum tersebut. Misalnya, di dalam akta disebutkan bahwa badan hukum tersebut bergerak dalam pembinaan dan pengembangan anak yatim piatu.

Dari uraian di atas, dapat dikemukakan unsur-unsur badan hukum antara lain:

1. Mempunyai perkumpulan
2. Mempunyai tujuan tertentu
3. Mempunyai harta kekayaan
4. Mempunyai hak dan kewajiban
5. Mempunyai hak untuk menggugat dan digugat

Untuk dapat menggugat, suatu pesrekutuan atau perkumpulan itu harus merupakan suatu badan hukum. Bukan orang tetapi kita anggap

sebagai orang dengan disebutnya sebagai badan hukum yang merupakan pula suatu subjek hukum.

Kapan dapat dikatakan dalam lalu lintas pegaulan hukum dalam masyarakat itu kita berhadapan dengan suatu badan hukum?

Menurut Indroharto, sebenarnya ukuran semacam itu harus dicari dasarnya dalam perundang-undangan hukum perdata positif kita. Di Neterland, mengenai hal ini dapat bertitik tolak pada ketentuan-ketentuan dari buku II NBW (Pasal 1-3) yang tidak dapat kita cari dalam KUH.Perdata kita.<sup>18</sup>

Eksistensi dari kebanyakan badan hukum itu dapat dilihat oada UU atau keputusan pendiriannya atau anggaran dasarnya.

Menurut yurisprudensi AROB, untuk adanya suatu perkumpulan yang dianggap sebagai badan hukum perdata dan berhak menggugat diperluka tiga macam syarat:

- adanya lapisan anggota-anggota; hal ini dapat dilihat pada pengadministrasian anggota-anggotanya;
- merupakan suatu organisasi dengan suatu tujuan tertentu; sering diadakan rapat anggota, diadakan pemilihan pengurus, adanya kerjasama antara para anggota dengan tujuan fungsionalnya secara kontinyu.
- Ikut dalam pergaulan lalu lintas hukum sebagai sutau kesatuan: umpama rundingan-rundingan dengan instansi-instansi

---

<sup>18</sup> Indroharto, 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Hal. 46-47

pemerintah selalu sebagai suatu kesatuan, mengajukan gugatan atau keberatan sebagai suatu kesatuan.

Ketiga syarat-syarat material tersebut harus dipenuhi oleh suatu perkumpulan atau kelompok yang beraksi agar ia bisa dianggap sebagai suatu kesatuan dan dapat mengajukan gugatan menurut pasal 53 UU ini. Kalau syarat-syarat tersebut tidak dipenuhi maka gugatannya tentunya akan dinyatakan tidak diterima, sekalipun mereka itu menjadi alamat yang dituju oleh suatu keputusan PTUN. Kalau perlu lalu anggotanya masing-masinglah yang bertindak mengajukan gugatan sebagai orang yang berdiri sendiri, asal anggota tersebut merupakan orang yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan TUN yang bersangkutan.<sup>19</sup>

## **2. Pembagian**

Badan hukum dapat dibedakan menurut bentuknya, peraturan yang mengaturnya, dan sifatnya.

Badan hukum menurut bentuknya (Pasal 1 ayat (1) dan pasal 3 NBW (BW Baru) negeri Belanda). Badan hukum menurut bentuknya adalah pembagian badan hukum berdasarkan bentuknya, yaitu badan hukum dan badan privat. Yang termasuk badan hukum publik, adalah seperti negara, provinsi, kota praja, majelis-majelis, lembaga-lembaga, dan bank-bank negara. Sedangkan yang termasuk badan hukum privat adalah perkumpulan-perkumpulan, Perseroan terbatas (PT), perusahaan tertutup dengan pertanggung jawab terbatas dan yayasan.

---

<sup>19</sup> Ibid

Badan hukum menurut peraturan yang mengaturnya. Yang diartikan dengan badan hukum menurut peraturannya adalah suatu pembagian badan hukum yang didasarkan atas ketentuan yang mengatur badan hukum berdasarkan aturan yang mengaturnya:

b) Badan hukum yang terletak dalam lapangan hukum perdata BW. Ini akan menimbulkan badan hukum perdata Eropa, adalah:

- *Zedelijke lichhaam*: perhimpunan yang diatur dalam Buku III KUH Perdata (Pasal 1653 KUH Perdata s.d. Pasal 1665 KUH Perdata) dan Stb 1870 No.64
- PT, Firma, dan lain-lain yang didirikan menurut KUHD
- CV didirikan menurut ketentuan Stb.1993 No.108

c) Badan hukum yang letaknya dalam lapangan hukum perdata adat. Ini akan menimbulkan badan hukum Bumiputra. Yang termasuk badan hukum Bumiputra:

- Maskapai Andil Indonesia (MAI) yang didirikan menurut Stb 1939 No.569;
- Perkumpulan Indonesia yang didirikan menurut ketentuan Stb. 1939 No.570;
- Koperasi Indonesia yang didirikan menurut ketentuan Stb.1927 No.1.<sup>20</sup>

Badan hukum menurut sifatnya dibagi dua yaitu Koorporasi dan Yayasan.

---

<sup>20</sup> Salim HS, *op.cit.* Hal. 78 - 79



Dari ketiga pembagian itu, pembagian badan hukum yang paling asasi adalah pembagian badan hukum dalam kategori badan hukum publik dan badan hukum privat karena pembagian itu

- 1) Mudah untuk dibedakan, apabila badan hukum itu didirikan oleh pemerintah, disebut badan publik, tetapi apabila badan hukum itu bukan didirikan oleh pemerintah disebut badan hukum privat.
- 2) Pembagian badan hukum, khususnya badan hukum privat, telah mencakup badan hukum menurut peraturan dan sifatnya.

Yang termasuk kategori badan hukum privasi adalah himpunan, PT, Firma, IMA, Koorporasi, dan yayasan.

#### Perhimpunan

- 1) Tujuan dan organisasi ditentukan oleh para anggota
- 2) Anggota-anggota itu sewaktu-waktu dapat diganti
- 3) Ada hubungan pelaksanaan tujuan dengan pekerjaan yang harus dilakukan oleh para anggota atau alat perlengkapan badan itu.

#### Perseroan Terbatas (P.T)

- 1) Adanya persekutuan atau persetujuan antara dua orang atau lebih;
- 2) Menyerahkan atau memutuskan sesuatu barang atau tenaga dengan maksud untuk mengusahakan itu dan membagi keuntungan yang didapatnya;



- 3) Dengan model perseroan tertentu yang terbagi atas saham-saham;
- 4) Para persero ikut serta dalam modal itu dengan mengambil satu saham atau lebih;
- 5) Melakukan perbuatan-perbuatan hukum di bawah nama yang sama, dengan tanggung jawab semata-mata terbatas pada modal yang mereka setorkan;

#### Firma

- 1) Didirikan oleh lebih dari satu orang atau lebih dalam suatu perjanjian;
- 2) Memasukkan sesuatu (barang atau uang) dengan maksud untuk melakukan perusahaan dalam satu nama;
- 3) Anggota-anggotanya masing-masing langsung mempunyai tanggung jawab bersama dan sepenuhnya terhadap pihak ketiga;
- 4) Setiap persero, tidak dikecualikan berkuasa untuk bertindak atas nama firma, mengeluarkan uang, mengadakan perjanjian-perjanjian dan sebagainya;
- 5) Mengikat persero lain dengan pihak ketiga;
- 6) Pendirian harus dilakukan dengan akta notaris, meskipun hal itu bukan merupakan syarat mutlak.

#### Maskapai Andil Indonesia (MAI)

- 1) Pemegang saham hanya orang-orang Bumiputra;

- 2) Surat-surat saham harus atas nama;
- 3) Tidak dapat membeli sendiri sahamnya (inkoop);
- 4) Tidak diperkenankan menerima gadai-gadai sahamnya;

#### Korporasi

- 1) Para anggota secara bersama-sama mempunyai harta kekayaan;
- 2) Para anggota bersama-sama merupakan organ yang memegang kekuasaan tertinggi;
- 3) Para anggota dan pengurusnya yang menentukan maksud dan tujuan korporasi;
- 4) Titik berat pada kekuasaannya dan kerja;

#### Yayasan

- 1) Tujuan dan organisasi ditentukan oleh yang mendirikan yayasan;
- 2) Tidak ada organisasi anggota-anggota;
- 3) Tidak wewenang pada pengurus untuk mengadakan perubahan yang mendalam terhadap tujuan dan organisasi;
- 4) Pelaksanaan tujuan, terutama dengan modal yang diperuntukkan bagi tujuan itu.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Utrecht, E., 1986. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Penerbit Pustaka Tinta Mas, Surabaya. Hal. 87 - 90

## **G. Metode Interpretasi Hakim**

Metode interpretasi yang dikenal selama ini antara lain metode subsumtif, interpretasi gramatikal, interpretasi historis, interpretasi sistematis, interpretasi sosilogis atau teleologis, interpretasi komparatif, interpretasi futuristis, interpretasi resriktif dan interpretasi ekstensif.

### **1. Metode Subsumtif**

Metode subsumtif adalah metode interpretasi dimana hakim harus menerapkan suatu teks undang-undang terhadap kasus in-konkreto, dengan belum memasuki taraf penggunaan penalaran yang lebih rumit, tetapi sekedar menerapkan silogisme. Sebagai contoh, seorang hakim yang mengadili perkara pidana, dimana penuntut hukum mendakwakan bahwa terdakwa melakukan pencurian. Dalam Hukum Pidana Indonesia, pencurian diatur dalam Pasal 362 KUH.Pidana, yang menuntut terpenuhinya beberapa unsur, yaitu:

- a. mengambil suatu barang;
- b. barang itu sebagian atau seluruhnya milik orang lain;
- c. dengan maksud memiliki;
- d. secara melawan hukum.

Apa yang dimaksud barang? Apa yang termasuk kriteria pemilikan? Apa yang dimaksud melawan hukum? Semuanya itu tidak ada penjelasannya pada pasal 362 KUH.Pidana. pengertian masing-masing masong diketahui baik dari doktrin (ajaran para pakar hukum) maupun dari yurisprudensi (putusan pengadilan terdahulu yang masih diikuti oleh

putusan hakim sesuadarnya. Dengan sistem Anglo Saxon dinamai "Preseden".) kalau hakim masih sependapat dengan doktrin atau yurisprudensi yang ada, berarti hanya "menerapkan" dengan mencocokkan unsur-unsur yang ada dalam pasal 362 KUHPidana tadi terhadap peristiwa konkret yang didakwakan pada terdakwa. Proses pencocokan unsur-unsur undang-undang terhadap peristiwa konkret itulah yang kita namakan metode subsumtif.<sup>22</sup>

## 2. Interpretasi Gramatikal

Interpretasi gramatikal adalah menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa, kaidah hukum tatabahasa. Misalnya bunyi Pasal 372 KUHPidana tentang penggelapan, dimana bunyi pasalnya adalah:

"Barangsiapa dengan sengaja dan melawan hukum mengakui sebagai milik sendiri (*zichtoeeigenen*) barang tertentu, yang seluruhnya atau sebagian adalah milik orang lain, tetapi yang berada dalam kekuasaannya bukan karena kejahatan, maka..."

Hal yang menjadi perhatian di atas adalah perkataan "berada dalam kekuasaannya" (*order zich-heeft*). Sepintas lalu perkataan itu memang tampaknya jelas, tetapi di dalam praktek peradilan seringkali perkataan itu menimbulkan problem bagi hakim yang akan memutus. Contoh-contoh berikut menunjukkan hal itu:

---

<sup>22</sup> Achmad Ali 2002. *Menguak Tabir Hukum: Suatu Tinjauan Filosofis dan Sosiologis*. Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta. Hal 164 – 165.



- Apakah seorang nahkoda kapal yang kapalnya mengangkut peti berisi keju, termasuk menguasai "keju" itu?
- Apakah seorang yang menemukan seekor babi yang bukan babinya di kandang babinya, dan babi itu berkelahi dengan babi-babi miliknya sendiri berarti "menguasai" babi milik orang lain itu?
- Apakah seorang kondektur yang merangkap pengawas gerbong barang di kereta api, termasuk "menguasai" isi sebuah kopor tertutup yang ada di dalam gerbong barang yang berada dalam pengawasannya?

Diperhadapkan pada tiga kasus di atas, maka dapat dilihat bahwa kalimat "berada dalam penguasaannya" pada Pasal 372 KU.Pidana ternyata tidak sejelas apa yang diduga sebelumnya. Pembuat undang-undang tentu tidak pernah menduga kesulitan penerapan itu. Bagaimanakah pemecahan problem di atas dalam praktek peradilan? Ternyata Mahkamah Agung Belanda pernah memutus sebagai berikut:

- Nahkoda dalam kasus di atas ditafsirkan "tidak menguasai" keju tersebut (Putusan HR 31 Desember 1917).
- Orang yang menemukan babi orang lain tadi ditafsirkan "menguasai" babi orang yang masuk di kandang babinya (Putusan HR 24 juli 1934).
- Kondektur "tidak menguasai" isi kopor tersebut (Putusan HR 8 Juli 1914).

Metode interpretasi gramatikal ini ada yang menamakannya interpretasi obyektif.

Pada zaman dulu interpretasi gramatikal ini memang lebih diprioritaskan daripada jenis interpretasi lainnya, tetapi sekarang tidak demikian lagi. Dewasa ini setiap jenis interpretasi memiliki kedudukan yang sama, tergantung kasus dan kebutuhannya. Jadi urutan interpretasi mana yang harus diprioritaskan sifatnya kasuistis.<sup>23</sup>

Menurut Pitlo *dalam* Ali<sup>24</sup>, interpretasi gramatikal berarti bahwa kita mencoba menangkap arti suatu teks menurut bunyi kata-katanya, ini dapat terbatas pada sesuatu yang otomatis, yang tidak disadari, yang kita selalu lakukan pada saat membaca. Tetapi juga lebih mendalam, sebuah kata dapat mempunyai berbagai arti; dalam bahasa hukum dapat berarti lain daripada bahasa pergaulan.

Contoh interpretasi gramatikal yang menunjukkan adanya perbedaan arti antara lain dalam bahasa hukum, dengan arti yang digunakan dalam bahasa pergaulan sehari-hari, antara lain:

- Memanjat: adalah masuk dengan melalui lubang yang sudah ada, tetapi tidak untuk tempat orang lewat, atau masuk dengan melalui lubang dalam tanah yang sengaja digalu, demikian juga melalui selokan atau parit yang gunanya sebagai penutup halaman. Demikian Pasal 99 KUH.Pidana.

---

<sup>23</sup> Ibid, Hal 166 - 167

<sup>24</sup> Ibid, Hal. 167

- Kunci palsu: adalah semua perkakas yang gunanya tidak untuk membuka kunci itu;
- Hewan: adalah binatang yang berkuku satu, binatang yang memamahbiak dan babi. Demikian ketentuan Pasal 101.KUH.Pidana.

Dalam interpretasi gramatikal kita mencoba menemukan makna kata dengan menelusir kata mana yang oleh pembentuk undang-undang digunakan dalam mengatur peristiwa sejenis itu dan sekaligus menelusuri di tempat mana lainnya dan dalam hubungan apa pembentuk undang-undang menggunakan kata yang sama<sup>25</sup>.

### 3. Interpretasi Historis

Interpretasi historis terbagi atas dua yaitu, interpretasi menurut sejarah undang-undang dan interpretasi menurut sejarah hukum.

Interpretasi menurut sejarah undang-undang (*wetshistorich*) adalah mencari maksud dari perundang-undangan itu seperti apa yang dilihat oleh pembuat undang-undang ketika UU itu dibentuk. Jadi dalam interpretasi ini 'kehendak pembuat UU' yang dianggap menentukan. Oleh karena itu, interpretasi sejarah UU ini bersumber pada surat-surat dan pembahasan di lembaga legeslatif ketika UU itu dalam proses penggodokan.

Interpretasi menurut sejarah hukum (*rechtshistorich*) adalah metode interpretasi yang ingin memahami UU dalam konteks seluruh sejarah

---

<sup>25</sup> Ibid

hukum. Misalnya, jika ingin mengetahui makna yang terkandung dalam sebuah perundang-undangan, kita tidak sekedar hanya meneliti sejarah hingga terbentuknya UU itu saja, melainkan juga masih terus diteliti lebih panjang proses sejarah yang mendahuluinya. Meneliti KUHPidana misalnya, tidak cukup meneliti pembentukannya saja, tetapi lebih luas latar belakang sejarahnya. Undang-undang tentang Tindak Pidana Korupsi hanya dapat dimengerti jika kita memahami sejarah pemberantasan korupsi di Indonesia.

Kritik terhadap interpretasi histori ini mengatakan bahwa UU harus dijelaskan berdasarkan UU. Untuk menjawab kritik ini, menurut Achmad Ali, kita tidak boleh mempertahankan sikap ekstrim. UU merupakan hasil proses kelahiran yang memakan waktu. Siapa pun yang telah mengakui hal ini berarti ia harus konsekuen untuk menyangkali pengaruh dari apa yang telah terjadi sebelumnya.<sup>26</sup>

#### **4. Interpretasi Sistematis**

Interpretasi sistematis adalah metode yang menafsirkan UU sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Jadi perundang-undangan keseluruhannya di dalam suatu negara dianggap sebagai suatu sistem yang utuh.

Kelemahan interpretasi sistematis ini, menurut Pitlo<sup>27</sup> bahwa metode ini perlu dicurigai jika hanya ia yang digunakan. Bahayanya tidak

---

<sup>26</sup> Ibid, hal. 168 - 169

<sup>27</sup> Ibid, 101



sekedar khayalan, bahwa kegiatan yang menegasikan bagi cendekiawan yaitu mencari sintesa, akhirnya menuju kepada terlalu banyak mengaitkan, serta menuju kepada perkiraan tanpa berdasarkan adanya kedalaman hubungan, yang menyebabkan hasil pikiran yang bersahaja menjadi terjepit.

Lebih lanjut menurut Pitlo, dalam hubungan ini, kita harus menyadari bahwa menafsirkan teks UU adalah suatu sarana untuk menemukan kebenaran. Dalam kamar belajar dimana kita ingin mndalami dasar-dasar sistem hukum, kta senantiasa harus mengingatkan diri bahwa ini merupakan kegiatan pengabdian dan bahwa kita membalik masalahnya kalau kita hendak menjabarkan hukum *secara a tort et a travers* alias "ngawur" dalam sistem yang diketemukan.

Selanjutnya dikatakan Pitlo bahwa interpretasi sistematis, sebagaimana metode interpretasi lainnya mempunyai nilai relatif. Dalam perundang-undangan yang satu artinya lebih tinggi daripada dalam perundang-undangan yang lainnya, sebab tergantung apakah pembentuk UU itu seorang ilmuwan atau praktisi, maka sistem dalam UU yang bersangkutan akan lebih murni atau kurang murni. Bukanlah kewajiban pertama dari pembentuk UU dalam penciptaannya untuk meletakkan sistem yang mulus, sehingga orang dalam kamar belajar dengan mudah dapat mengkonstatir suatu dogmatik yang rapi. Kewajiban pertama

pembentuk UU adalah memberi peraturan-peraturan yang memenuhi tuntutan praktik kehidupan hukum.<sup>28</sup>

## 5. Interpretasi Sosilogis/Teleologis

Metode interpretasi sosilogis atau teleologis ini adalah metode yang menetapkan makna UU berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Jadi suatu UU yang masih berlaku tetapi sebenarnya sudah usang dan tidak sesuai lagi dengan kebutuhan zaman, kemudian berdasarkan interpretasi sosilogis atau teleologis ini diterapkan terhadap peristiwa, hubungan, kebutuhan masa kini, dengan tidak memperdulikan apakah hal itu pada waktu diundangkannya UU itu dikenal atau tidak.

Salah satu contoh interpreasi ini adalah pada Pasal 362 KHU.Pidana, yang berbunyi:

"barang siapa mengambil sesuatu barang, yang seluruhnya atau sebagian milik orang lain, dengan maksud untuk dimilikinya secara melawan hukum, diancam karena pencurian, dengan pidana penjara paling lama 5 tahun..."

Pada saat pasal ini dibuat, para pembuat UU belum berpikir akan munculnya penggunaan "listrik" dalam kehidupan manusia. Dengan demikian, ketika terjadi penyadapan dan penggunaan tenaga listrik, timbul persoalan apakah listrik termasuk "barang" seperti yang dimekadu oleh pasal 362 KUH.Pidana? Kalau termasuk maka penyadapannya termasuk dalam kualifikasi sebagai pencuri, yaitu pencuri listrik.

---

<sup>28</sup> Ibid, hal. 171



Ternyata Arrest Hoge Raad dalam putusannya tanggal 23 Mei 1921 menyatakan bahwa listrik termasuk barang, menurut pasal 362 KUH.Pidana. Petimbangannya adalah bahwa tenaga listrik bersifat mandiri dan mempunyai nilai ekonomis, dan bahwa pasal 362 KUH.Pidana bertujuan untuk melindungi harta kekayaan orang lain.

Penerapan interpretasi sosilogis atau teleologis ini relevan dengan pandangan salmond, yang menyatakan bahwa hukum mencakup aturan-aturan dengan nama keadilan, ditegakkan oleh lembaga-lembaga pengadilan negara. Secara lebih tegas lagi salmond menyatakan bahwa hukum terdiri dari prinsip-prinsip yang ditegakkan oleh negara melalui pejabat-pejabat peradilan dengan mempergunakan kekuatan fisik untuk mencapai keadilan (walaupun kemungkinan tetap ada bahwa tujuan tersebut tidak tercapai).

Salmond dengan gigihnya mempertahankan pendiriannya mengenai pentingnya pengadilan. Dia berpendapat bahwa semua hukum adalah aturan-aturan yang diakui dan diteagkkan oleh pengadilan. Tak ada aturan yang diakui dan ditegakkan oleh pengadilan bukan merupakan hukum. Oleh karena itu, maka orang harus ke pengadilan untuk mendapat ketetapan mengenai hakikat hukum yang sebenarnya, dan bukan ke lembaga legislatif.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ibid, Hal. 172

## 6. Interpretasi Komparatif

Interpretasi komparatif ini adalah metode yang membandingkan antara berbagai sistem hukum. Dengan demikian metode ini hanya terutama digunakan dalam bidang hukum perjanjian internasional.<sup>30</sup>

## 7. Interpretasi Futuristis

Interpretasi ini menjelaskan UU yang berlaku sekarang (*ius constitutum*), dengan berpedoman pada rancangan UU yang belum mempunyai kekuatan hukum (*ius constituendum*). Misalnya suatu rancangan UU yang masih dalam proses pengundangan, tetapi yang diperkirakan akan diundangkan (dugaan politis)<sup>31</sup>.

## 8. Interpretasi Restriktif

Interpretasi restriktif adalah metode interpretasi yang sifatnya membatasi. Misalnya secara gramatikal, pengertian istilah "tetangga" dalam Pasal 666 KUHPerdara adalah setiap tetangga termasuk seorang penyewa dari pekarangan sebelahnya. Tetapi kalau "dibatasi" menjadi tidak termasuk tetangga penyewa, ini berarti kita telah melakukan interpretasi restriktif.<sup>32</sup>

## 9. Interpretasi Ekstensif

Interpretasi ekstensif adalah metode interpretasi yang membuat interpretasi melebihi batas-batas hasil interpretasi gramatikal. Misalnya,

---

<sup>30</sup> Ibid, Hal. 175

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> Ibid

kata "menjual" dalam Pasal 1576 KUHPerdara ditafsirkan luas, yaitu bukan semata-mata hanya berarti jual beli saja, melainkan juga berarti "peralihan hak".

Di dalam hukum pidana terdapat dua pandangan yang berbeda tentang interpretasi ekstensif ini, yaitu:

- 2) Menganggap antara intrepretasi ekstensif dengan analogi tidak ada pebedaan. Sehingga interpretasi ini pun dilarang digunakan untuk perkara pidana (karena melanggar asaz legalitas).
- 3) Menganggap bahwa antara interpretasi ekstensif dengan analogi berbeda.

Salah satu pakar hukum yang menganut pandangan pertama adalah Prof.Scholten menuliskan bahwa:

"Baik dalam hal tafsiran ekstensif maupun dalam analogi, dasarnya adalah sama, yaitu mencoba untuk mengemukakan norma-norma yang lebih tinggi (lebih umum) atau lebih abstrak dari norma yang ada dan dari itu lalu didedusir menjadi aturan yang baru (yang sesungguhnya meluaskan aturan yang ada). Antara keduanya itu hanya ada perbedaan gradual saja."<sup>33</sup>

Adapun Prof. Moelyatno menyatakan bahwa:

"Meskipun saya tidak akan menyangkal bahwa tafsiran ekstensif itu sama sifatnya dengan analogi, dan perbedaannya hanya soal gradasi saja, namun ada juga batasan-batasnya yang jelas pula, sampai dimana yang masih dapat dinamakan interpretasi dan manakah yang sudah meningkat ke analogi, sehingga tidak diperbolehkan. Jadi persamaan van Hattum dan saya adalah: sama-sama menolak analogi (dalam hkum pidana), sedangkan perbedaan van Hattum dan saya adalah: van Hattum tidak mengakui adanya tafsiran ekstensif, saya mengakui adanya

---

<sup>33</sup> Ibid, hal 101

tafsiran ekstensif: walaupun demikian perbedaan dengan analogi jelas."<sup>34</sup>

Lebih lanjut menurut Moeljatno bahwa dalam menafsirkan ekstensif kita berpegang teguh pada aturan yang ada. Di satu sisi ada perkataan yang kita beri arti menurut makna yang hidup dalam masyarakat sekarang, tidak menurut maknanya pada waktu undang-undang yang dibentuk. Adalah mungkin jika dibandingkan dengan maknanya ketika aturan itu dibuat, bahwa yang pertama adalah lebih luas. Tetapi sesungguhnya demikian, makna yang lebih luas itu secara objektif bersandar atas pandangan masyarakat mengenai perkara itu<sup>35</sup>.

Terhadap kasus sengketa antara AZ dengan Yayasan Wakaf UMI Makassar, yang menjadi objek dalam penelitian ini penulis beranggapan bahwa majelis hakim menggunakan metode interpretasi ini. Alasan penulis atas penilaian ini akan dijelaskan pada Bab IV (Hasil dan Pembahasan).

---

<sup>34</sup> Ibid

<sup>35</sup> Ibid, 176

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Pengadilan Tata Usaha Negara dan Yayasan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia Makassar pada April – Juni 2009.

#### B. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan kasus (*case based approach*). Penelitian dengan menggunakan pendekatan ini yang perlu dipahami peneliti adalah *ratio decidendi*, atau alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai ke keputusannya. *Ratio decidendi* dapat ditemukan dengan memerhatikan fakta material, dimana fakta-fakta tersebut berupa orang, tempat waktu dan segala yang menyertainya asalkan tidak terbukti sebaliknya. Untuk dapat menemukan fakta material ini perlu diperhatikan tingkat abstraksi rumusan fakta yang diajukan. Pendekatan kasus ini biasanya digunakan untuk penelitian yang sudah memiliki kekuatan hukum yang tetap, seperti putusan pengadilan dan putusan Mahkamah Konstitusi<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008. *Penelitian Hukum*. Penerbit Kencana, Jakarta. Hal. 43

### **C. Jenis dan Sumber Data**

Data dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar tentang sengketa Keputusan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah data-data teoritis dan pendukung lainnya yang diperoleh dari buku-buku, artikel-artikel dan internet.

### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Data dikumpulkan melalui telaah atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar tentang sengketa Keputusan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia, serta dari bahan-bahan bacaan lainnya.

### **E. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan adalah menggunakan teknik analisis deskriptif analitik, yaitu dengan menganalisa hasil Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar tentang sengketa Keputusan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia, untuk mengetahui kelayakannya untuk diajukan ke PTUN serta metode interpretasi yang digunakan hakim dalam memutuskan kasus ini.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Kedudukan SK Ketua Yayasan Badan Wakaf UMI sebagai Ketetapan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di PTUN

Gugatan yang dilakukan oleh AZ, SH terhadap Yayasan Badan Wakaf Universitas Muslim Indonesia, karena pemecatan dirinya sebagai guru tetap Yayasan Badan Wakaf UMI dan SMA Lembaga Pendidikan Persiapan Universitas UMI, merupakan suatu tindakan hukum (litigasi) yang umum dilakukan seorang pegawai karena merasa tidak puas atas SK pemberhentiannya, yang dianggap menyalahi peraturan yang berlaku.

Dalam eksepsinya pihak tergugat (Yayasan Badan Wakaf UMI) menolak gugatan tersebut diajukan ke PTUN karena menilai keberadaan Badan Yayasan Wakaf UMI yang menurutnya bukan merupakan badan hukum publik, sehingga tidak termasuk dalam Badan Tata Usaha Negara sebagaimana yang dimaksud dalam UU No 5 tahun 1986.

Dalam UU No 5 tahun 1986 ini disebutkan bahwa keputusan yang dapat digugat di PTUN adalah keputusan yang sesuai dengan rumusan Pasal 1 angka 3, yaitu "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang".

Majelis hakim yang menangani kasus ini justru berpikiran sebaliknya, dengan menyatakan bahwa kasus pemecatan ini dapat

diadukan di PTUN. Menurut majelis hakim, untuk mengetahui siapakah yang termasuk dalam pengertian Badan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dalam menentukan apakah objek sengketa atau SK merupakan kewenangan PTUN atau tidak, maka yang menjadi patokan bukanlah merupakan kedudukan struktural organ atau pejabat yang bersangkutan dalam jajaran pemerintahan, bukan pula nama resminya, melainkan fungsi pemerintahan yang dilaksanakannya pada saat apabila fungsi dilaksanakannya itu berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan suatu tugas urusan pemerintah, maka dianggap sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam hal ini majelis hakim menilai bahwa Yayasan Badan Wakaf UMI dalam melaksanakan tugas dan fungsinya termasuk dalam urusan pemerintahan di bidang pendidikan, yang dibuktikan oleh bukti berupa surat dari Departemen Pendidikan kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah berupa piagam jenjang akreditasi disamakan Sekolah Menengah Umum Swasta, sehingga Yayasan Badan Wakaf UMI merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Menurut penulis sendiri penafsiran pihak tergugat terhadap "badan hukum publik" memiliki pandangan yang sempit dengan semata-mata melihat pada keberadaan Yayasan Badan Wakaf UMI sebagai lembaga/institusi yang tidak dibentuk resmi oleh pemerintah. Padahal, sebagaimana dikatakan Indroharto<sup>37</sup>, wewenang-wewenang pemerintahan

---

<sup>37</sup> Indroharto, *op.cit* hal. 135

menurut hukum publik itu bukan merupakan monopoli instansi-instansi resmi di lingkungan pemerintahan di bawah presiden saja. Karena dalam kenyataannya berbagai tugas pemerintahan itu terkadang berada dalam tangan instansi-instansi di luar pemerintahan seperti:

1. Badan-badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah sendiri, seperti BUMN-BUMN, Bank-bank pemerintah, jawatan Pegadaian. BUMN-BUMN ini termasuk diantaranya PERJAN, PERUM dan PERSERO.
2. Instansi-instansi yang merupakan hasil kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta (perseron atau Persekutuan.

Sehingga pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa *apa saja atau siapa saja yang dapat disebut sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan nama apapun* dalam garis besarnya dapat dikelompokkan dalam:

1. Instansi-instansi resmi pemerintahan yang berada di bawah Presiden sebagai kepala eksekutif;
2. Instansi-instansi dalam lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarkan perundang-undangan melaksakan suatu urusan pemerintahan.



3. Badan-badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
4. Instansi-instansi yang merupakan kerjasama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan; serta
5. Lembaga-lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Karena dapat berkedudukan sebagai Badan atau Jabatan TUN, maka lembaga-lembaga hukum tersebut juga mampu, berdasarkan wewenang-wewenang hukum publik yang dimilikinya, mengeluarkan suatu keputusan TUN yang berupa suatu penetapan tertulis yang dapat digugat di pengadilan.

Yayasan Badan Wakaf UMI merupakan suatu badan yang menghimpun berbagai kegiatan seperti pendidikan, penelitian, pengabdian pada masyarakat, usaha, kesehatan dan sosial yang berdasarkan Islam. Tujuan utamanya adalah untuk syiar Islam yang membawa nilai-nilai kemaslahatan bagi manusia dan alam sekitarnya. Dalam hal ini Yayasan Badan Wakaf UMI bekerja untuk kepentingan publik, dengan salah satu tujuannya adalah di bidang pendidikan. Meskipun Yayasan Badan Wakaf UMI termasuk dalam Badan Hukum Privat, karena berbentuk yayasan, namun dalam kaitannya dengan pengelolaan pendidikan Yayasan Badan

Wakaf UMI memiliki kekhususan tersendiri karena, yayasan ini menjalankan salah satu urusan pemerintahan, yaitu di bidang pendidikan. Yayasan Badan Wakaf UMI dapat dikatakan memiliki wewenang hukum publik karena aktivitasnya yang merupakan salah satu urusan pemerintahan.

Dalam hal ini Yayasan Badan Wakaf UMI dapat dikategorikan sebagai "Lembaga-lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan", sebagaimana dikategorikan oleh Indroharto di atas, yang memiliki wewenang hukum publik untuk mengeluarkan suatu keputusan TUN berupa suatu penetapan tertulis yang dapat digugat di pengadilan. Dengan kondisi ini maka dapat disimpulkan bahwa SK Ketua Yayasan Badan Wakaf UMI adalah Ketetapan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di PTUN, sebagaimana yang dimaksud dalam UU No 5 tahun 1986.

#### **B. Metode Interpretasi yang Digunakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara**

Keputusan majelis hakim dalam sengketa antara AZ (sebagai penggugat) dengan Yayasan Badan Wakaf UMI (sebagai tergugat) terdiri atas keputusan atas eksepsi tergugat dan terhadap pokok perkara. Sekaitan dengan eksepsi tergugat majelis hakim menyatakan menolak eksepsi tergugat untuk seluruhnya. Sedangkan untuk pokok perkara adalah:

- 1) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
- 2) Menyatakan batal Keputusan Tergugat No 155/YBW-UMI/A.04/III/2005 tanggal 10 Maret 2005 atas nama AZ.
- 3) Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan No 155/YBW-UMI/A.04/III/2005 tanggal 10 Maret 2005 atas nama AZ.
- 4) Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 179.000,- (seratus tujuh puluh sembilan ribu rupiah).

Penolakan majelis hakim terhadap eksepsi Tergugat, berkaitan dengan pemaknaan atas apa yang dimaksud dengan "Badan Tata Usaha Negara yang bisa diajukan ke PTUN menurut Pasal 1 UU No 5 1986".

Menurut Tergugat, Yayasan Badan Wakaf UMI bukanlah Badan Tata Usaha Negara yang bisa diajukan ke PTUN menurut Pasal 1 UU No 5 tahun 1986, karena Yayasan Badan Wakaf UMI adalah Badan Hukum Perdata bukan Badan Hukum Publik, sehingga pejabat yang mengeluarkan SK tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai "Pejabat Tata Usaha Negara".

Mejelis hakim dalam menolak eksepsi Tergugat memiliki pemaknaan yang berbeda atas hal tersebut. Menurut majelis hakim dalam memahami "Badan Tata Usaha Negara" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 UU No.5 tahun 1986, yang menjadi patokan bukanlah "kedudukan struktural organ atau pejabat yang bersangkutan dalam jajaran pemerintahan, bukan pula nama resminya", melainkan "fungsi pemerintahan yang dilaksanakannya pada saat apabila fungsi

dilaksanakannya itu berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan suatu tugas urusan pemerintah".

Dalam hal ini metode interpretasi yang digunakan majelis hakim adalah metode ekstensif atau metode interpretasi yang membuat interpretasi melebihi batas-batas hasil interpretasi gramatikal, yaitu dengan melakukan perluasan makna atas makna "Badan Tata Usaha Negara" yang tidak hanya melihat pada "kedudukan struktural organ atau pejabat yang bersangkutan dalam jajaran pemerintahan, bukan pula nama resminya", tetapi secara luas juga pada "fungsi pemerintahan yang dilaksanakannya pada saat apabila fungsi dilaksanakannya itu berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan suatu tugas urusan pemerintah".

Sejumlah kalangan menilai bahwa metode ini hampir sama dengan sebuah analogi, sehingga tidak dapat digunakan dalam memutuskan sebagai persoalan hukum karena melanggar azas legalitas, sebagaimana dikatakan Scholten<sup>38</sup>:

"Baik dalam hal tafsiran ekstensif maupun dalam analogi, dasarnya adalah sama, yaitu mencoba untuk mengemukakan norma-norma yang lebih tinggi (lebih umum) atau lebih abstrak dari norma yang ada dan dari itu lalu didedusir menjadi aturan yang baru (yang sesungguhnya meluaskan aturan yang ada). Antara keduanya itu hanya ada perbedaan gradual saja"

Meski demikian, sebenarnya antara metode ekstensif dan analogi ini sebenarnya memiliki pendekatan yang berbeda, sebagaimana dikatakan Moeljatno bahwa:

---

<sup>38</sup> Achmad Ali, *op.cit.* Hal. 176

"Meskipun saya tidak akan menyangkal bahwa tafsiran ekstensif itu sama sifatnya dengan analogi, dan perbedaannya hanya soal gradasi saja, namun ada juga batasan-batasnya yang jelas pula, sampai dimana yang masih dapat dinamakan interpretasi dan manakah yang sudah meningkat ke analogi, sehingga tidak diperbolehkan. Jadi persamaan van Hattum dan saya adalah: sama-sama menolak analogi (dalam hukum pidana), sedangkan perbedaan van Hattum dan saya adalah: van Hattum tidak mengakui adanya tafsiran ekstensif, saya mengakui adanya tafsiran ekstensif; walaupun demikian perbedaan dengan analogi jelas."<sup>39</sup>

Lebih jauh menurut Moeljatno, dalam menafsirkan ekstensif kita berpegang teguh pada aturan yang ada. Di satu sisi ada perkataan yang kita beri arti menurut makna yang hidup dalam masyarakat sekarang, tidak menurut maknanya pada waktu undang-undang yang dibentuk. Adalah mungkin jika dibandingkan dengan maknanya ketika aturan itu dibuat, bahwa yang pertama adalah lebih luas. Tetapi sesungguhnya demikian, makna yang lebih luas itu secara objektif bersandar atas pandangan masyarakat mengenai perkara itu.<sup>40</sup>

Dengan menggunakan metode ini maka dapat dikatakan bahwa majelis hakim berkompetensi dalam menilai keabsahan keputusan Badan Wakaf UMI. Dengan dikabulkannya gugatan Penggugat oleh Majelis Hakim kelanjutan dari Kasus AZ, SH ini bahwa untuk menunjang kelancaran proses belajar mengajar pada SMA LPP UMI dipandang perlu mengangkat/mengaktifkan kembali AZ, SH sebagai Guru Tetap YBW-UMI pada SMA LPP UMI

---

<sup>39</sup> Ibid

<sup>40</sup> Ibid



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. SK Ketua Yayasan Badan Wakaf UMI adalah Ketetapan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di PTUN, sebagaimana yang dimaksud dalam UU No 5 tahun 1986, dengan mengkategorikan Yayasan Badan Wakaf UMI sebagai "Lembaga-lembaga hukum hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan', dengan "wewenang hukum publik yang dimilikinya, untuk mengeluarkan suatu keputusan TUN yang berupa suatu penetapan tertulis yang dapat digugat di pengadilan".
2. Metode interpretasi yang digunakan adalah metode ekstensif metode interpretasi yang membuat interpretasi melebihi batas-batas hasil interpretasi gramatikal, yaitu dengan melakukan perluasan makna atas makna "Badan Tata Usaha Negara" yang tidak hanya melihat pada "kedudukan struktural organ atau pejabat yang bersangkutan dalam jajaran pemerintahan, bukan pula nama resminya", tetapi secara luas juga pada "fungsi pemerintahan yang dilaksanakannya pada saat apabila fungsi dilaksanakannya itu berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan suatu tugas urusan pemerintah". Dengan menggunakan metode ini maka dapat dikatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara

berkompetensi dalam menilai keabsahan keputusan Badan Wakaf UMI.

## **B. Saran**

SK Ketua Yayasan Badan Wakaf UMI adalah Ketetapan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di PTUN, sehingga ke depan dalam mengeluarkan sebuah keputusan harus mempertimbangkan akses dari keputusan tersebut, yang memiliki dampak hukum yang dapat dituntut di PTUN.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, 1996. **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ali, Achmad, 2002. **Menguak Tabir Hukum: Suatu Tinjauan Filosofis dan Sosiologis**. Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta.
- Harahap, Zairin, 1997. **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Indroharto, 1993. **Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara**. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Mangkudilaga, Benyamin, 1988. **Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara**. Bandung: Angkasa.
- Marbun SF, 1997. **Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia**. Liberty, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008. **Penelitian Hukum**. Penerbit Kencana, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1993. **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.
- Porbopranoto, Koentjoro, 1985. **Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara**. Bandung: Alumni.
- Prins, W.F., R.Kosim Adisapoetra, 1976. **Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara**. Penerbit PT Pradnya Paramita, Jakarta.
- Ridwan HR, 2008. **Hukum Administrasi Negara**. Penerbit Rajawali Press, Jakarta.
- R. Wiyono, SH, 2008. **Hukum Acara Peradilan Tata Uhasa Negara**. (Edisi II). Penerbit Sinar Grafika).
- Salim HS, 2001. **Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)**. Sinat Grafika, Jakarta.
- Soetami, A. Siti, 2007. **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**. Edisi V. PT Refika Aditama, Bandung.
- Soetami A, Siti, 2005. **Hukum Acara PTUN**. Refika Aditama, Bandung.

Tjandra, W. Riawan, 2005. **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**, Yogyakarta: Universitas Atma jaya.

Utrecht, E., 1986. **Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia**. Penerbit Pustaka Tinta Mas, Surabaya.

Wicipto Setiadi, 1997. **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Suatu Perbandingan)**. Jakarta: Rajawali Press

**Perundang-undangan:**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang **Peradilan Tata Usaha Negara**

Undang Undang Nomor: 9 Tahun 2004 Tentang **Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.**

Undang Nomor 10 Tahun 1990 Tentang **Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan dan Ujung Pandang.**

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang **Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.**

# LAMPIRAN



**SURAT KETERANGAN**  
Nomor : 489/YW-UMI/R/VI/2009

Dengan Rahmat Allah SWT, yang bertanda tangan di bawah ini, Ketua Pengurus Yayasan Wakaf UMI Makassar, dengan ini menerangkan bahwa :

**N a m a** : Faradila Abdal  
**Pekerjaan** : Mahasiswa Fakultas Hukum UNHAS Makassar  
**Nomor Pokok** : B 11105676  
**Program Studi/Bagian** : Ilmu Hukum/ Hukum Administrasi Negara  
**Alamat** : Jl. Hertasning Blok E. 12 No. 7 Makassar

Benar yang bersangkutan telah melakukan penelitian/pengumpulan data dalam lingkup Yayasan Wakaf UMI mulai tanggal 20 Mei s.d. 20 Juni 2009 dengan Judul : ***"ANALISIS HUKUM KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MENANGANI SENGKETA KEPUTUSAN YAYASAN BADAN WAKAF UMI (STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 20/G.TUN/PTUN. Mks)"***

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk dipergunakan seperlunya.

***Wallahu Waliyut Taufiq Walhidayah.***

Makassar, 28 J. Akhir 1430 H  
22 Juni 2009 M



MAH. M. Mokhtar Noer Jaya, SE, M. Si

Tembusan :

1. Rektor Universitas Hasanuddin Makassar di Makassar
2. Ketua Pembina Yayasan Wakaf UMI

**SURAT KEPUTUSAN**  
**KETUA PENGURUS YAYASAN BADAN WAKAF UMI**  
**Nomor : 548/Pengurus/YBW-UMI/A.07/X/2005**  
**TENTANG**  
**PENGANGKATAN KEMBALI SAUDARA ARSYID ZAKARIA, SH**  
**SEBAGAI GURU TETAP YBW- UMI PADA SMA LPP UMI**

**ATAS RAHMAT ALLAH SWT.,**  
**KETUA PENGURUS YAYASAN BADAN WAKAF UMI**

- Menimbang :**
- bahwa saudara Arsyid Zakaria, SH telah diberhentikan dengan hormat sebagai Guru Tetap YBW-UMI dan Kepala SMA LPP UMI berdasarkan Surat Keputusan Ketua Yayasan Badan Wakaf UMI Nomor : 155/YBW-UMI/A.04/III/2005, tanggal 29 Muharram 1426 h/ 10 Maret 2005 M.
  - bahwa Saudara Arsyid Zakaria, SH, melalui suratnya tertanggal 28 Oktober 2005 telah mengajukan permohonan untuk diaktifkan kembali sebagai Guru Tetap SMA LPP UMI.
  - bahwa untuk menunjang kelancaran proses belajar mengajar pada SMA LPP UMI, dipandang perlu mengangkat/mengaktifkan kembali saudara Arsyid Zakaria, SH sebagai Guru Tetap YBW-UMI pada SMA LPP UMI.
  - bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut, dipandang perlu menetapkan dalam suatu surat keputusan.
- Mengingat :**
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor: 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Nomor : 4301)
  - Peraturan Pemerintah Nomor : 29 Tahun 1990 Tentang Pendidikan Menengah (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor : 3413) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 1998 (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2764);
  - Akta yayasan Badan Wakaf UMI Nomor 43 Tanggal 06 Juni 2005
  - Peraturan Yayasan Badan Wakaf UMI Nomor: 01 Tahun 1995 Tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian Yayasan Badan Wakaf UMI;
- Memperhatikan :**
- Surat permohonan Saudara Arsyid Zakaria, SH Tanggal 28 Oktober 2005, perihal Permohonan Aktif Kembali sebagai Guru Tetap SMA LPP UMI, atau diperbantukan pada unit PKBH UMI.
  - Keputusan Rapat Pengurus Yayasan Badan Wakaf UMI Tanggal 25 dan 29 Oktober 2005.

**MEMUTUSKAN**

- Menetapkan Pertama :** Mengangkat/mengaktifkan kembali Saudara Arsyid Zakaria, SH sebagai Guru Tetap Yayasan Badan Wakaf UMI pada SMA LPP UMI dan ditugaskan pada unit PKBH UMI.
- Kedua :** Surat keputusan ini berlaku terhitung mulai tanggal 1 Oktober 2005, dengan ketentuan akan diperbaiki sebagaimana mestinya apabila di kemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam penetapannya.
- Ketiga :** Surat keputusan ini disampaikan kepada yang bersangkutan untuk diketahui dan dilaksanakan dengan penuh rasa amanah.

*Wallahu Waliyut Taufiq Walhidayah.*

Makassar  
25 Ramadhan 1426 H  
29 Oktober 2005 M

Ketua Pengurus



U. M. Mubtoto Noer Java, SE, M.Si

**PENGADILAN TATA USAHA NEGARA MAKASSAR**  
Jl. Raya Pendidikan No. 1 Telp. (fax) 0411.868 784  
**KOTA MAKASSAR**

---

**SURAT KETERANGAN**

Nomor : W4.TUN 1/1003/UM.02.07/VI/2009

Yang Bertanda Tangan dibawah ini :

NAMA : ILHAM HAMIR, SH.,MH  
NIP : 040 033 897  
Pangkat/Gol.Ruang : Pembina Tk.I (IV.b)  
Jabatan : Panitera/Sekretaris

Menerangkan bahwa Mahasiswa tersebut ini :

NAMA : Faradila Abdal  
No. Pokok : B11105676  
Program Studi : Ilmu Hukum (SI)  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Alamat : Jl. Hertasning E 12 No. 7 Makassar  
Judul Skripsi : *"Analisis Hukum Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara  
Dalam Menangani Sengketa Keputusan Yayasan Badan Wakaf UMI  
(Studi Kasus Arsyid Zakaria, SH No. Perk.  
20/G.TUN/2005/P.TUN.Mks"*

Telah melaksanakan penelitian mulai tanggal 24 April s/d 17 Juni 2009, di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar.

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk diketahui dan dipergunakan sebagaimana mestinya.

Makassar, 17 Juni 2009  
PANITERA/SEKRETARIS  
