

**TOLOK UKUR PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA  
MELALUI UPAYA ADMINISTRATIF DALAM KAITAN PASAL 51 AYAT 3  
UNDANG — UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986**



PERISTILAHAH V. H. SANUDDIN	
Tgl. serah	22 Juli 1992
Asal	Fak. Hukum
Pengantar	1 (satu) exp
Harga	Hadiah
No. Inventaris	92 22 07 1324
No. Kas	

Skripsi ini diajukan sebagai salah satu persyaratan akademik guna memperoleh gelar sarjana Hukum Jurusan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Ujung Pandang

Oleh

**BASO PANGERANG**

87 02 208

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
UJUNG PANDANG**

**1992**

Diterangkan bahwa skripsi dari :

N a m a : Baso Pangerang  
Nomor Pokok : 87 02 208  
Program Studi : Strata Satu (S.1)  
Jurusan : Hukum Tata Negara  
J u d u l : TOLOK UKUR PENYERVISIAN BERGEMBLANG PADA  
USAHA NEGARA MELALUI UPAYA ADMINISTRATIF  
DALAM KAITAN PASAL 50 AYAT 3 UNDANG-  
UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986



Skripsi ini telah disetujui oleh Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin untuk diajukan dalam ujian sarjana.

Ujung Pandang, 30 Maret 1992

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Hasanuddin

Assistentu Dekan I,



DR. AMIER SJARIWUDIN, S.H.

NIP. 130 345 975



Ditunjukkan bahwa skripsi dari :

N a m a : Baso Pangerang

Nomor Pokok : 0702200

Jurusan : Hukum Tata Negara

Judul : TOJOK UKUR PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA MELALUI UPAYA ADMINISTRATIF DALAM KAITAN PASAL 51 AYAT 3 UNDANG - UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986

Telah dipertahankan dihadapan panitia ujian skripsi dengan susunan penguji se bagai berikut :

K e t u a : H. A. Mappiare Saleng, S.H.

Sekretaris : Ruslan Hambali, S.H.

Penguji : H.A. Mappiare Saleng, S.H.

H. M. Laica Marzuki, S.H.

Syaesul Bachri, S.H., M.S.

Abd. Razak, S.H.

Ashori Ilyas, S.H.

Ujung Pandang, 10 April 1992

K e t u a,

Sekretaris,

H. A. MAPPIARE SALENG, S.H.

NIP. 130 520 720

RUSLAN HAMBALI, S.H.

NIP. 131 267 210,-



Mengetahui :

Dekan Fakultas Hukum Unhas,

KADIR SANUGI, S.H., M.S.

NIP. 130 222 252,-

## KATA PENGANTAR



Pada saat terakhir menyelesaikan kalimat dari skripsi ini, sambil membayangkan kembali rangkaian akademik yang telah dilalui. Penulis dengan segala suka cita menghadapkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa. Itulah yang pertama kali penulis lakukan. Betapa tidak, penulis dalam melalui segala rangkaian kegiatan akademik ini dengan sekian banyak hambatan yang hampir melahirkan keputusasaan, hanya dengan rahmat dan ridha-Nya jualah sehingga hambatan tersebut dapat dilalui dan sampai pada penyelesaian tugas akhir ini.

Kenyataan-kenyataan itulah yang membuat penulis semakin percaya, bahwa hanya dengan berusaha mendekatkan dan memohon ridha-Nya, orang akan mendapat kekuatan dan tuntunan hidup yang terang. Dan berbahagia sekali bahwa penulis adalah termasuk salah seorang dari hamba-hamba-Nya yang diberi kesempatan dan tuntunan untuk menyingkap walau hanya sedikit saja dari ilmu pengetahuan yang Dia sebarakan dimuka bumi ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penyelesaian tugas akhir ini, berupa penulisan skripsi yang berjudul "TOLOK UKUR PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA MELALUI UPAYA ADMINISTRATIF DALAM KAITAN PASAL 51 AYAT 3 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986" sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan dan terdapat kekurangan-keku -

rangan. Dengan segala kerendahan hati penulis menerima saran-saran dan kritik yang bersifat konstruktif dan membangun dari semua pihak, demi perbaikan dan penyempurnaan skripsi ini.

Sebagai suatu karya, dalam prosesnya tulisan ini tidak terlepas dari bantuan-bantuan pihak lain. Oleh karena itu terima kasih yang sebesar-besarnya penulis haturkan kepada :

1. Kedua orang tua penulis, A. Baso Tekkalawa dan H. Normi Maryani yang dengan tanpa pamrih telah membesarkan dan mendidik penulis, tanpa mereka penulis tak mempunyai arti apa apa.
2. Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. DR. Basri Hasanuddin, MA.
3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Kadir Sanusi, S.H.,M.S.
4. Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unhas, Bapak Mas Bakar, S.H.,M.H. , Sekretaris Jurusan Bapak Abd. Razak, S.H. dan seluruh staff pengajar dari Jurusan Hukum Tata Negara yang telah dengan ichlas berbagi ilmu pengetahuan kepada penulis.
5. Bapak Willy Voll, S.H. dan Bapak Mas Bakar, S.H.,M.H. sebagai Konsultan I dan Konsultan II, yang telah meluangkan waktu dan perhatiannya untuk memberi bimbingan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Para Pembantu Dekan Fakultas Hukum Unhas beserta seluruh karyawan Fakultas Hukum Unhas, yang telah banyak membantu penulis dalam masalah akademik dan kemahasiswaan.

7. Ketua Yayasan Super Semar, yang telah memberikan bantuan bea-siswa kepada penulis selama dua tahun.
8. Bapak Anshori Ilyas, S.H. dan Bapak Faisal Abdullah, S.H. sebagai dosen yang telah banyak membantu penulis dalam menggeluti dunia kemahasiswaan.
9. Rekan-rekan penulis, Irman Yasin Limpo, Ismail Muda, Kuraish Amin, M. Faisal Silenang, Rachmat Herianto, S.H. - serta rekan-rekan penulis lainnya yang telah memberikan bantuan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Unhas dan memberikan masukan-masukan dalam penulisan skripsi ini.
10. Saudara-saudara penulis B. Haeril Anwar dan Riski Dalauleng dan Keluarga H. Heriany Walinono yang telah memberikan saran-saran dan dorongan moril setiap saat kepada penulis.
11. Serta kepada semua pihak, yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.

Semoga Bapak/Ibu serta Saudara-Saudari mendapat berkat dan karunia dari Allah SWT, dan kepada penulis diberikan kekuatan dalam mengamalkan ilmu yang telah diperoleh, serta mencapai cita-cita yang didambakan, Amien.

Ujung Pandang, Maret 1992

Penulis,

BASO PANGERANG

## ABSTRAK

Dipenghujung tahun 1986 pemerintah mencanangkan pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sebagai tindak lanjutnya, pada awal tahun 1991 dibentuklah Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 52 Tahun 1990. Kebijaksanaan pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan upaya nyata pemerintah untuk mewujudkan negara Republik Indonesia sebagai suatu negara hukum sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Namun demikian, esensi negara hukum sebagaimana tercermin dalam pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara belum dapat dipandang telah diwujudkan secara utuh dalam praktek ketanegaraan kita. Dalam arti, masih perlu dibuktikan hakekat Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu unsur negara hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini didasarkan atas suatu asumsi bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu hal yang baru dan untuk pertama kalinya dilaksanakan di Indonesia. Sehingga masih dibutuhkan berbagai kajian dan telaah untuk memantapkan pelaksanaannya menuju penyempurnaan eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam kerangka inilah, penulis mencoba mengungkapkan satu permasalahan berkenaan pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, yaitu masalah hukum yang ada disekitar pasal 48 jo. pasal 51 (3) UU. No. 5 Tahun 1986. Dalam hal ini, masalah hukum yang berkenaan dengan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara.

Pembahasan masalah ini dimaksudkan untuk menetapkan tolok ukur sengketa Tata Usaha Negara yang harus diselesaikan melalui upaya administratif.

Berdasarkan masalah yang hendak dikaji maka metode yang digunakan adalah kajian yuridis-analisis, dimana data dan informasi pada umumnya terdiri dan bersumber pada peraturan perundang-undangan berbagai dokumen yang dikelompokan atas 3 kategori yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

Berdasarkan pembahasan penulis ternyata bahwa keharusan untuk menyelesaikan suatu sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif secara tegas diatur dalam peraturan dasarnya. Namun sangat disayangkan bahwa dalam peraturan dasar tersebut terdapat berbagai istilah dan tingkatan upaya administratif yang harus ditempuh. Hal mana dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Disamping itu, dari pembahasan ini terungkap pula bahwa masalah hukum berkenaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara bersumber pada tidak jelas dan tuntasnya pengaturan upaya administratif tersebut. Sehingga pihak-pihak yang berkepentingan cenderung menyerahkan penyelesaian masalah pada hakim Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa penyempurnaan pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara masih diharapkan dari lahirnya berbagai yurisprudensi dari lembaga Peradilan Tata Usaha Negara itu sendiri.



## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Persetujuan Konsultan	ii
Persetujuan Untuk Maju Ujian Meja	iii
Pengesahan	iv
Kata Pengantar	v
Abstrak	viii
Daftar Isi	x
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	4
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penulisan	4
1.4 Metodologi	5
1.5 Sistematika Penulisan	6
BAB II SEKILAS URAIAN TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA	8
2.1 Struktur Kelembagaan, Tempat Kedudukan dan Fungsi	13
2.2 Kompetensi	27
2.3 Proses Beracara di Depan Pengadilan Tata Usaha Negara	34



BAB III UPAYA ADMINISTRATIF DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA	
3.1 Pengertian, Jenis dan Tingkat Upaya Administratif	44
3.2 Hakekat Upaya Administratif	49
3.3 Kriteria Tingkat Upaya Administratif Menurut Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986	52
BAB IV PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN PASAL 48 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986 PADA PENGADILAN TINGGI TATA USAHA NEGARA	58
4.1 Wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Menurut Pasal 51 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986	59
4.2 Wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Menurut Pasal 51 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986	63
4.3 Wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Menurut Pasal 51 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986	64
BAB V PENUTUP	79
5.1 Kesimpulan	79
5.2 Saran - Saran	80

DAFTAR PUSTAKA

# **BAB. I**

BAB I  
PENDAHULUAN



1.1 Latar Belakang Masalah

Di awal tahun 1992, tepatnya tanggal 14 Januari 1992, Pengadilan Tata Usaha Negara genap berusia satu tahun. Menelusuri tahun pertama terbentuknya dan beroperasinya Pengadilan Tata Usaha Negara, maka kita akan diperhadapkan pada sejumlah permasalahan dengan berbagai pendapat dan pandangan dari pakar dan pengkaji Hukum Administrasi Negara.

Kenyataan ini adalah suatu hal yang wajar dan logis, mengingat usia Pengadilan Tata Usaha Negara baru satu tahun. Suatu usia yang masih sangat muda untuk ukuran pertumbuhan dan perkembangan suatu lembaga. Suatu jangka waktu yang amat singkat untuk dapat memetik berbagai macam pengalaman praktis yang sangat dibutuhkan dalam penyempurnaan sistem kelembagaan.

Namun demikian, tidaklah berarti bahwa kenyataan ini dapat diabaikan dan didiamkan berlalu ditelan zaman. Ada beberapa manfaat yang dapat dipetik dari pengalaman setahun beroperasinya Pengadilan Tata Usaha Negara. Manfaat tersebut antara lain dapat memperluas wawasan keilmuan dan cakrawala berpikir dalam menganalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur Pengadilan Tata Usaha Negara serta dapat pula dijadikan bahan analisis dalam mengkaji pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, agar lebih selektif dalam mencapai sasaran.

Dengan kerangka berpikir seperti terurai di atas, dicoba untuk memaparkan dan mengkaji berbagai permasalahan hu-

kum berkenaan Upaya Administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 48 jo. Pasal 51 (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Menurut hemat penulis, masalah ini perlu segera dibahas dan dipecahkan mengingat adanya pendapat-pendapat yang kontroversial berkenaan ketentuan yang tercantum dalam pasal tersebut di atas.

Untuk lebih jelasnya, berikut ini dikutip ketentuan Pasal 48 dan Pasal 51 (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 :

Pasal 48 :

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Pasal 51 (3) :

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

Memperhatikan ketentuan yang tercantum dalam pasal tersebut di atas, terlihat bahwa pengaturan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif tidak jelas dan tuntas serta dapat menimbulkan berbagai penafsiran. Dalam hal ini, apa yang dimaksud dengan "upaya administratif yang tersedia" mengingat adanya berbagai macam upaya administratif dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan. Demikian pula,

apa yang dimaksud dengan "seluruh upaya administratif yang bersangkutan" mengingat adanya berbagai tingkatan dalam struktur administrasi negara. Misalnya : Dalam suatu peraturan perundang-undangan hanya mengatur upaya administratif dalam bentuk keberatan, apakah hal ini dapat dipandang telah ditempuh upaya administratif yang diheruskan, dan cukup untuk kemudian diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara jika yang bersangkutan tidak puas atas putusan administratif tersebut ?.

Sementara itu, dalam penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dirumuskan beberapa hal mengenai upaya administratif yang mana dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Pengertian, jenis dan tingkat upaya administratif;
2. Contoh-contoh upaya administratif;
3. Ketentuan dasar yang mengharuskan menempuh upaya administratif terlebih dahulu sebelum diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut hemat penulis, penjelasan Pasal 48 inilah yang menjadi salah satu sumber permasalahan berkenaan upaya administratif dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara disamping masalah-masalah yang bersumber pada tidak tuntasnya pengaturan upaya administratif dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Bertolak dari permasalahan ini, perlu kiranya diketahui dan ditegaskan beberapa hal berkenaan sengketa Tata Usaha Negara yang ditangani Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 51 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Hal inilah yang akan dipaparkan dan dikaji dalam karya skripsi dengan judul : TOLOK UKUR PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA MELALUI UPAYA ADMINISTRATIF DALAM KAITAN PASAL 51 AYAT 3 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986.

## 1.2 Perumusan Masalah

Sebagaimana telah diuraikan bahwa kajian ini akan mempersoalkan beberapa masalah hukum berkenaan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 48 jo. Pasal 51 (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam kedua pasal tersebut di atas dan mengkajinya dalam kerangka setahun beroperasinya Pengadilan Tata Usaha Negara terlihat, adanya kompleksitas permasalahan. Mulai dari penetapan pokok pangkal sengketa, penilaian persyaratan upaya administratif yang harus ditempuh, proses pemeriksaan hingga pelaksanaan putusan pengadilan.

Untuk itu, akan dirumuskan beberapa masalah saja yang akan dipaparkan dan dikaji dalam skripsi ini, yaitu :

1. Apakah yang menjadi tolok ukur dalam menetapkan pokok pangkal sengketa Tata Usaha Negara yang dapat diselesaikan berdasarkan Pasal 51 (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ?
2. Apakah yang dijadikan kriteria dalam menetapkan bahwa telah ditempuh seluruh upaya administratif yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan ?
3. Bagaimana sikap dan pandangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 51 (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ?

## 1.3 Tujuan Dan Kegunaan Penulisan

Pembahasan masalah penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 48 jo. Pasal 51 (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diarahkan untuk mencapai tujuan sebagai berikut :

1. Memperjelas dan mempertegas ketentuan yang mengharuskan menempuh upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara.
2. Menetapkan tolok ukur penetapan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai pokok pangkal sengketa.
3. Merumuskan kelemahan-kelemahan berkenaan ketentuan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif.

Sedangkan kegunaan yang akan dicapai dalam pembahasan ini adalah :

1. Dapat dirumuskan dan ditetapkan upaya administratif yang harus ditempuh dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebelum diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
2. Dapat ditetapkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan pokok pangkal sengketa berdasarkan tolok ukur yang jelas.
3. Memperoleh masukan-masukan yang berharga guna menyempurnakan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, khususnya hal-hal yang tertuang dalam penjelasannya.

#### 1.4 Metodologi

Sasaran pembahasan ditujukan kepada penetapan tolok ukur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif dalam kerangka ketentuan Pasal 51 (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Untuk itu, sumber informasi berupa ketentuan-ketentuan perundang-undangan, dokumen, laporan simposium, seminar, loka karya dan penelitian serta kepustakaan yang terjangkau dari



berbagai instansi yang materinya mempunyai relevansi erat dan menunjang isi tulisan ini.

Data termaksud sebagai bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier yang dalam penyajian tulisan ini dianalisa secara kualitatif dengan menggunakan metode van-sistematisering. Yaitu, menyusun bahan-bahan yang sudah terdapat dalam literatur. Jadi, analisa ini bersikap anti tesis, menyandarkan diri pada paham orang lain.

Adapun yang dimaksud dengan :

- a. Bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan;
- b. Bahan-bahan hukum sekunder, baik berupa tulisan-tulisan ilmiah maupun hasil-hasil penelitian para ahli;
- c. Bahan-bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

#### 1.5 Sistematika Penulisan

Agar pembahasan pokok permasalahan dapat terurai secara logis-sistematis dimana tercermin adanya keterkaitan antara satu unit dengan unit analisis lainnya, maka pembahasan ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut :

##### Bab I Pendahuluan.

Dalam bab ini akan diuraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penulisan, metodologi dan sistematika penulisan.

##### Bab II Sekilas Uraian Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada bagian ini akan diuraikan tinjauan teoritis tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur

dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang meliputi struktur kelembagaan, kompetensi dan proses beracara di depan Pengadilan Tata Usaha Negara.

### Bab III Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara.

Dalam bab ini diuraikan pengertian, jenis dan tingkat upaya administratif, hakekat upaya administratif sebagai suatu cara dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara serta kriteria tingkat penyelesaian upaya administratif menurut Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

### Bab IV Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Berdasarkan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Dalam bab ini, diuraikan wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 51 ayat 1, ayat 2 serta ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.

### Bab V Penutup.

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran-saran.



## **BAB. II**

## BAB II

### SEKILAS URAIAN TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA



Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan wujud nyata dari upaya pemerintah untuk mewujudkan makna negara hukum secara utuh dan sempurna sebagaimana diamanatkan oleh para pendiri republik.

Diakui secara umum bahwa sejak berdirinya negara Republik Indonesia sudah merupakan negara hukum, walaupun itu masih terbatas dalam arti formil. Hal mana secara tegas dirumuskan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai berikut :

- I. Indonesia ialah negara hukum yang berdasarkan atas Hukum (*rechtsstaat*).  
Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*).
- II. Sistem Konstitusionil  
Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Kemudian dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga disebutkan bahwa :

Mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

Pernyataan-pernyataan yang tercermin dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut di atas menggariskan bahwa baik pemerintah maupun rakyat mengharapkan roda pemerintahan dijalankan menurut hukum. Tidak saja secara formil,

melainkan juga secara materil, karena hukum itu essensinya adalah rasa keadilan. Di samping itu, pernyataan tersebut di atas merupakan pula instruksi dan dasar untuk menuntut pertanggung jawaban para aparat negara sebagai abdi rakyat, jika suatu saat mereka melakukan tugas tidak selaras dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mewujudkan Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum dalam arti materil, maka negara hukum dalam arti formil harus diisi dengan kegiatan nyata yang mencerminkan pemenuhan persyaratan terwujudnya suatu negara hukum dalam arti materil. Salah satu diantaranya dan yang menjadi pokok kajian dalam skripsi ini, adalah Badan Kenakiman yang bebas, dan ada pula yang menyebutnya adanya Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam literatur, ditemui adanya perbedaan pendapat dikalangan para ahli kenegaraan berkenaan istilah negara hukum dan unsur-unsurnya. Hal mana secara jelas diuraikan oleh SF Marbun (1988:16) sebagai berikut :

"Para ahli Hukum Eropa Barat (Kontinental), seperti Friederich Julius Sthal menggunakan istilah "Rechts - staat", dan merumuskan 4 unsur rechtsstaat itu sebagai berikut :

- a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak manusia (trias politica).
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan.
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan A.V. Dicey menggunakan istilah Rule Of Law dan merumuskan Rule Of Law itu sebagai berikut :

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (Supremacy of the law) tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (absence of

- arbitrary power) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (equality before the law) dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
  - c. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh Undang-Undang Dasar serta keputusan-keputusan pengadilan".

Istilah dan unsur-unsur negara hukum sebagaimana diuraikan di atas dapat dikategorikan sebagai suatu pengertian klasik. Sebab, dalam perkembangan selanjutnya pada zaman modern di abad ke 20, unsur negara hukum telah pula mengalami perkembangan sebagaimana dirumuskan oleh The Internasional Commission of Jurists pada Konggres Athena 1955, dan oleh Internasional Of Jurists pada konggresnya di Bangkok 1965, yang merumuskan syarat/unsur-unsur negara di bawah Rule Of Law, sebagai berikut :

- a. Perlindungan konstitusional dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin itu.
- b. Badan Kehakiman yang bebas (independent and impartial tribunals).
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- e. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- f. Pendidikan kewarganegaraan (civic education).

Memperhatikan perkembangan rumusan ini terlihat adanya perluasan terhadap konsepsi Rule Of Law. Di samping hak-hak

politik, hak-hak sosial dan ekonomi juga harus diperhatikan, diakui dan dipelihara.

Dari perkembangan rumusan tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa makna dari suatu negara hukum adalah jika seseorang mempunyai hak terhadap negara dan hak-hak itu diakui oleh undang-undang dan untuk merealisasikan perlindungan atas hak-hak itu, maka kekuasaan negara harus dipisah-pisahkan/dibagi atas berbagai tangan, yakni badan pembuat undang-undang, badan penyelenggara dan badan peradilan. Badan peradilan tersebut harus bebas dan merdeka kedudukannya. Dengan demikian akan dapat memberikan perlindungan hukum terhadap semua warga negara yang merasa haknya dirugikan, sekalipun hal itu dilakukan oleh aparat negara sendiri. Dalam hal inilah urgensi Peradilan Tata Usaha Negara diperlukan.

Menurut hemat penulis, kearah inilah sasaran yang dituju dalam pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia sebagaimana terlihat pada penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai berikut :

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 lebih lanjut disebutkan bahwa :  
Dalam melaksanakan tugasnya itu Pemerintah wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya dan hak serta kewajiban asasi warga masyarakat khususnya. Oleh karena itu, Pemerintah wajib secara terus menerus membina, menyempurnakan dan menertibkan aparatur dibidang Tata Usaha Negara agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih serta berwibawa dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat .....

Dalam rangka mengantisipasi kemungkinan timbulnya perbenturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat, diperlukan adanya sarana hukum yaitu Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan tersebut sekaligus sebagai sarana pengawasan yuridis dan legalitas bagi administrasi negara.

Atas dasar ini, dapatlah dikatakan bahwa tujuan Peradilan Tata Usaha Negara adalah agar rasa keadilan dalam masyarakat terpelihara dan dapat ditingkatkan sebagai bagian dari publik service pemerintah terhadap warganya dan agar keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan umum dapat terjamin dengan baik.

Prof. Dr. Mr. Prayudi Atmosudirdjo (1977:203) menyatakan :

"Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (rechtmatig) atau tepat menurut undang-undang (wetmatig) dan atau tepat secara fungsional (efektif) dan atau berfungsi secara efisien".

Dalam kerangka berpikir seperti terurai di atas, patutlah dipertanyakan sejauhmana pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dapat mewujudkan cita dasar negara hukum dalam arti materiil.

Dalam konteks ini, SF Marbun (1988:1) menyatakan :

"Secara formil kita telah memenuhi salah satu diantara elemen Negara Hukum atau Rechtsstaat atau rule of law. Akan tetapi terpenuhinya unsur formil itu belumlah dianggap cukup bilamana tidak dibarengi dengan unsur materiil -- dalam pengertian apakah peradilan itu merupakan suatu badan yang netral ? -- apakah ia merupa



kan Badan Kekuasaan Kehakiman yang merdeka (bebas) sesuai dengan maksud yang terkandung dalam Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Sejauhmana interaksi pengaturan personalia, organisasi dan administrasi -- baik pembinaan maupun pengawasan terhadap pengadilan itu akan berpengaruh terhadap netralitasnya. Adakah hakim bebas dalam ikatan atau terikat dalam kebebasan? semua itu masih menunggu waktu untuk membuktikannya dalam praktek perjalanan sejarah peradilan ini pada masa datang".

Menurut hemat penulis, adalah suatu hal yang wajar jika SF Marbun masih meragukan keandalan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mewujudkan makna negara hukum secara utuh dan sempurna. Mengingat hal ini merupakan yang pertama kali kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh Peradilan Tata Usaha Negara yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan badan lainnya. Dan pada tempatnyalah untuk memberikan penghargaan terhadap tekad pemerintah dalam melaksanakan amanat konstitusi untuk memberikan perlindungan hukum yang maksimal kepada seluruh rakyat melalui pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara.

Untuk memberikan gambaran tentang pembentukan dan pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut, akan dipaparkan beberapa hal pokok berkenaan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan peraturan pelaksanaan lainnya.

## 2.1 Struktur Kelembagaan, Tempat Kedudukan dan Fungsi

Dalam memaparkan struktur kelembagaan, tempat kedudukan dan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, maka uraian harus senantiasa bertolak dari kerangka kekuasaan kehakiman pada

umumnya dengan berdasar pada landasan konstitusional dan landasan yuridis pelaksanaan kekuasaan kehakiman tersebut.

Pasal 24 ayat 1 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan :

Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut Undang-Undang.

Sebagai realisasi Pasal 24 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut dikeluarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 10 Undang-undang tersebut dinyatakan :

Ayat (1) : Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan :

- a. Peradilan Umum
- b. Peradilan Agama
- c. Peradilan Militer
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Ayat (2) : Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negeri Tertinggi.

Dari ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 terlihat bahwa ada 4 lingkungan peradilan yang terpisah dan berdiri sendiri, yaitu :

1. Peradilan Umum,
2. Peradilan Agama,
3. Peradilan Militer, dan
4. Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tiap jenis badan peradilan tersebut akan diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri. Hal mana telah terlaksana dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 2

Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1953 serta Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1958 dimana terdapat beberapa ketentuan yang mengatur Peradilan Militer.

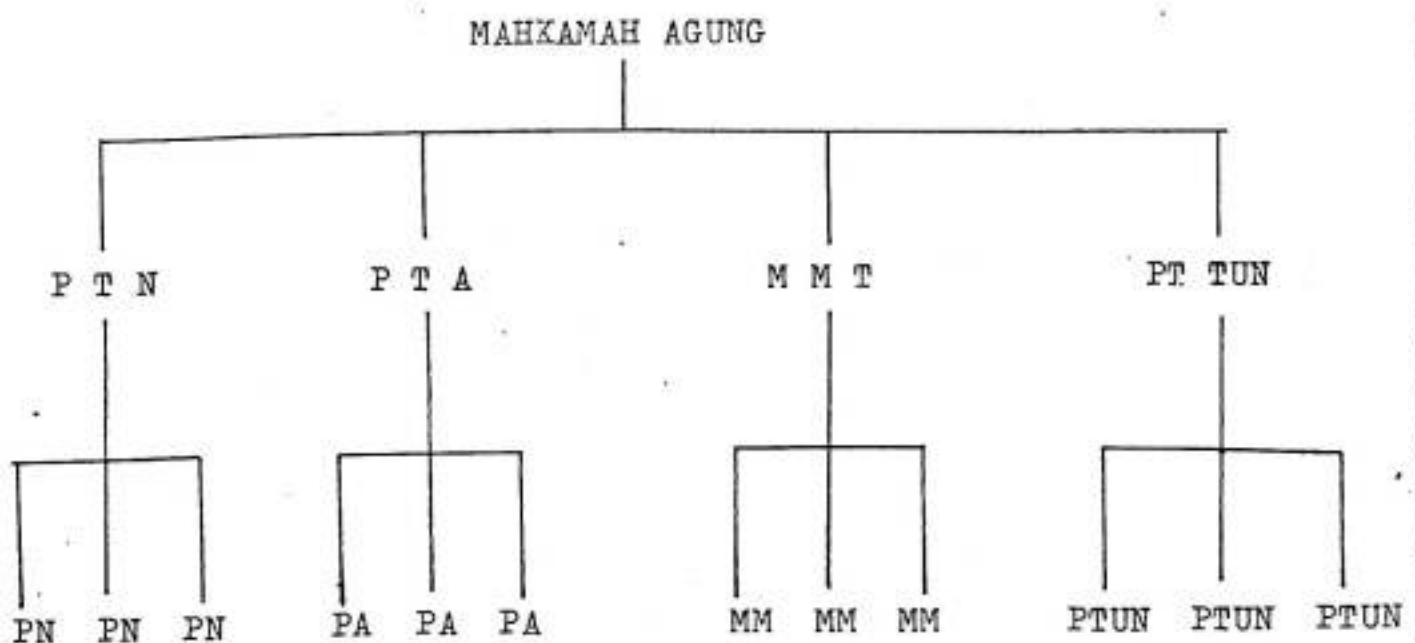
Pengaturan lebih lanjut tingkatan badan-badan pengadilan yang melakukan peradilan dalam masing-masing lingkungan peradilan menurut pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut di atas, adalah :

1. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 menyebutkan pengadilan terdiri dari :
  - a. Pengadilan Negeri, yang merupakan Pengadilan Tingkat Pertama.
  - b. Pengadilan Tinggi, yang merupakan Pengadilan Tingkat Banding.
2. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan pengadilan terdiri dari :
  - a. Pengadilan Tata Usaha Negara, yang merupakan Pengadilan Tingkat Pertama.
  - b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, yang merupakan Pengadilan Tingkat Banding.
3. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 menyebutkan pengadilan terdiri dari :
  - a. Pengadilan Agama, yang merupakan Pengadilan Tingkat Pertama.
  - b. Pengadilan Tinggi Agama, yang merupakan Pengadilan Tingkat Banding.

4. Keputusan Bersama Menteri Kehakiman dan Menteri Pertahanan/  
 Panglima Angkatan Bersenjata Nomor  $\frac{J.S.4/4/10/14}{SKEP/B/498/VII/72}$  dan  
 Keputusan Bersama Nomor  $\frac{KEP/B/10/III/1973}{J.S. 8/18/19}$  yang mengatur an  
 tara lain adanya dua tingkatan dalam Peradilan Militer yai  
 tu :

- a. Mahkamah Militer mengadili dalam tingkat pertama perkara  
 kejahatan/ pelanggaran oleh ABRI yang berpangkat Kapten  
 ke bawah.
- b. Mahkamah Militer Tinggi berwenang :
  - 1. Mengadili dalam tingkat pertama kejahatan/pelanggaran  
 anggota ABRI yang berpangkat Mayor ke atas, dan
  - 2. Mengadili dalam tingkat banding segala perkara yang  
 telah diputus Mahkamah Militer dalam wilayah hukumnya.

Secara skematis, uraian tentang ketentuan-ketentuan terse  
 but di atas dapat digambarkan sebagai berikut :



Dalam menganalisis struktur kelembagaan kekuasaan kehakiman tersebut di atas, Mas Bakar, S.H.,M.H. (1991:3)menyatakan bahwa :

"Ke empat badan pengadilan dalam lingkungan Kekuasaan Kehakiman tersebut kedudukannya terpisah dan berdiri sendiri satu dengan lainnya dengan pembagian kompetensi (kekuasaan mengadili) secara absolut terpisah pula dari lingkungan Badan Kehakiman yang satu dengan lainnya".

Menurut hemat penulis, kemandirian dan keterpisahan dari keempat badan pengadilan tersebut antara satu dengan yang lainnya dengan kejelasan pembagian kompetensi hanyalah salah satu sisi dari penggambaran kebebasan dan kemerdekaan badan pengadilan dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya. Sementara itu masih ada sisi yang lain yang merupakan sisi yang terpenting dalam menyoroti netralitas dan kebebasan badan pengadilan dari badan-badan kekuasaan lainnya. Dalam hal ini, kemerdekaan dan derajat kebebasan badan peradilan dari pengaruh badan kekuasaan lainnya yang merupakan salah satu unsur mutlak bagi suatu badan untuk dinyatakan sebagai badan peradilan.

Pernyataan ini didasarkan atas pendapat DR. Sjachran - Basah, S.H. (1985:30) menyatakan :

"Untuk dapat disebut peradilan, khususnya Peradilan Tata Usaha Negara, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Adanya suatu instansi/badan yang netral dan dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga mempunyai kewenangan untuk memberikan putusan.
- b. Terdapatnya suatu peristiwa hukum konkrit yang memerlukan kepastian hukum.
- c. Terdapatnya suatu peraturan hukum yang abstrak dan mengikat secara umum.
- d. Adanya sekurang-kurangnya dua pihak.
- e. Adanya hukum formal.

Dalam menyoroiti tingkat netralitas dan derajat kebebasan Pengadilan Tata Usaha Negara, penulis bertolak dari ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai berikut :

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 :

1. Pembinaan teknis peradilan bagi pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung.
2. Pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan pengadilan dilakukan oleh Depatemen Kehakiman.
3. Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak boleh menguraangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara.

Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 :

1. Pembinaan dan pengawasan umum terhadap Hakim sebagai pegawai negeri, dilakukan oleh Menteri Kehakiman.
2. Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak boleh mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut di atas terlihat adanya dualisme dalam pembinaan hakim dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Kedudukan hakim sebagai pegawai negeri, pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim dilakukan oleh Menteri Kehakiman sementara pembinaan teknis peradilan dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Adanya dualisme dalam pembinaan ini telah menimbulkan

kekhawatiran tentang kemerdekaan dan kebebasan hakim. Demikian halnya dalam hal pengangkatan, pemberhentian, pengawasan dan pelaksanaan tugas hakim sebagaimana diatur dalam Pasal 5, pasal 12, pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 jo. pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Benjamin Mangkoedilaga, S.H. (1988:2) menyatakan bahwa :

"Dualisme dalam bidang kekuasaan kehakiman menurut berbagai teori dan pendapat, merupakan salah satu cara untuk menghindari adanya suatu *rechtstyrantie* (*le pouvoir terrible permises hommes*), suatu cara untuk menghindari adanya konsentrasi ataupun akumulasi kekuasaan dalam satu tangan, yang dalam hal ini pengangkatan, pemberhentian, promosi maupun mutasi dari para hakim".

Lebih lanjut beliau menyatakan :

"Memang, mengenai pengangkatan, pemberhentian, promosi, dan mutasi para hakim terdapat beberapa macam pola pemikiran, yaitu :

1. Di mana Mahkamah Agung (Supreme Court) have nothing to say dalam hal-hal tersebut, seperti halnya terdapat di Amerika Serikat dan Filipina.
2. Sebaliknya, Supreme Court mengenai hal-hal tersebut menangani secara keseluruhan dan tuntas, karena didukung oleh suatu sekretariat Supreme Court yang kuat, seperti halnya di Jepang dan India.
3. Menganut sistem dualisme, namun dengan suatu prosedur dan tata cara yang sudah mapan didukung oleh kaidah Hukum Administrasi Negara dan Yurisprudensi Administrasi Negara (*Droit Administratif* dan *Contentieux Administratif*) dimana sangat berperan suatu lembaga seperti *Conseil Superieure de la Magistrature/Supreme Council of Judiciary* seperti halnya di Prancis.
4. Adanya suatu *Judical Service Commission* ataupun semacam komite, seperti yang terdapat di Israel, Nigeria, dan beberapa negara di Afrika, yang selalu didengar dan diminta pertimbangannya dalam hal pengangkatan, pemberhentian, promosi, degradasi dan mutasi para hakim".

Menurut hemat penulis, walaupun dualisme pembinaan hakim dijumpai pula diberbagai negara maju (mapan dalam pelaksana

naan ide negara hukum seperti Prancis) namun penulis masih meragukan kemerdekaan dan kebebasan hakim, khususnya jika dikaitkan dengan statusnya sebagai pegawai negeri.

Dalam undang-undang hanya Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Agung yang dikualifisir sebagai pejabat negara (Pasal 11 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974), sedangkan Hakim pada Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara dan Hakim Tinggi pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dikualifisir sebagai pegawai negeri. Kedudukan hakim sebagai pegawai negeri memang patut dikhawatirkan membawa efek yang beraneka ragam. Misalnya sebagai pegawai negeri ia harus loyal kepada pemerintah dan harus tunduk pada atasan serta diharuskan masuk organisasi pegawai yang bernama KORPRI dengan segala macam aturan-aturannya. Adakah mungkin ia dapat menjalankan tugasnya menegakkan hukum dan keadilan secara baik dan bebas? Misalnya dalam hal mengadili seorang pegawai negeri atau seorang Pejabat Badan Tata Usaha Negara sesama anggota korps ia juga terikat kolegalitas.

Menegakkan kekuasaan kehakiman yang merdeka (bebas) sesuai dengan Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 berikut penjelasannya, hakekatnya tidak terlepas dari pengaturan personalia, organisasi, dan administrasi baik pembinaan maupun pengawasan.

Hakim sebagai alat kekuasaan kehakiman tidak tepat apabila diawasi dan dibina oleh Menteri Kehakiman sebagai pembantu Presiden, dimana kedua kekuasaan itu setaraf sebagaimana



tercermin dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam rangka menegakkan kekuasaan kehakiman yang merdeka perlu diletakkan agar wewenang dan pembinaan serta pengawasan para hakim dilakukan secara monistis dan tidak dualistis ataupun integralistik.

Tentang tempat kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai berikut :

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 :

- (1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan dikotamadya atau ibu kota kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah kotamadya atau kabupaten.
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibu kota propinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 :

Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan keputusan presiden.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 :

Pengadilan tinggi Tata Usaha Negara dibentuk dengan undang-undang.

Dari ketentuan Pasal 6 tersebut di atas terlihat bahwa tempat kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah di kotamadya atau ibu kota kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah kotamadya atau kabupaten tersebut. Sementara

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibu kota propinsi, dan wilayah hukumnya meliputi wilayah propinsi tersebut.

Sebagai realisasi ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka telah ditetapkan Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang. Demikian halnya dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah direalisasikan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan dan Ujung Pandang.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1990 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1990, terlihat bahwa ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 belum sepenuhnya dilaksanakan. Dalam hal ini, Pengadilan Tata Usaha Negara baru dibentuk di lima tempat dengan penetapan secara khusus wilayah hukumnya. Demikian pula dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara baru dapat dibentuk di tiga tempat dengan pengaturan wilayah hukum yang khusus pula.

Kenyataan ini tidak terlepas dari pertimbangan bahwa pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lembaga baru yang pembentukannya memerlukan perencanaan

serta persiapan yang sebaik-baiknya, sehingga pelaksanaannya dilakukan secara bertahap.

Dalam konteks pembentukan badan pengadilan dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, terdapat satu aspek hukum yang belum diperjelas. Dalam hal ini, dasar hukum pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara berbeda dengan dasar hukum pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dimana Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan Keputusan Presiden sementara Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dibentuk dengan Undang-Undang.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak menguraikan dasar pertimbangan tentang perbedaan dasar hukum pembentukan tersebut. Demikian halnya dengan berbagai literatur dan bahan bacaan berkenaan Peradilan Tata Usaha Negara yang telah penulis telaah tak satupun yang memberikan komentar tentang perbedaan dasar hukum pembentukan tersebut.

Untuk itu, penulis mencoba menyajikan suatu analisis tentang perbedaan dasar hukum pembentukan tersebut, yang pada dasarnya meliputi 2 alasan :

1. Tingkat urgensi materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut.

Penulis berpendapat bahwa semakin tinggi tingkat urgensi materi muatan yang diatur maka tentu semakin tinggi pula tingkatperaturan perundang-undangan yang mengaturnya.

2. Aspek fleksibilitas dalam pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah dibentuk dan wilayah hukum kekuasaannya adalah sebagai berikut :

1. Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, wilayah hukumnya meliputi seluruh wilayah Kotamadya yang terdapat dalam Daerah Khusus Ibukota Jakarta, serta seluruh Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang terdapat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah.
2. Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, wilayah hukumnya meliputi seluruh Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang terdapat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara, Daerah Istimewa Aceh, Sumatera Barat dan Riau.
3. Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang, wilayah hukumnya meliputi seluruh Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang terdapat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Selatan, Jambi, Bengkulu dan Lampung.
4. Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, wilayah hukumnya meliputi seluruh Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang terdapat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur, Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta.
5. Pengadilan Tata Usaha Negara Ujung Pandang, wilayah hukumnya meliputi seluruh Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang terdapat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Timor Timur, Maluku dan Irian Jaya.

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang telah dibentuk dan wilayah hukum kekuasaannya adalah sebagai berikut :

1. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, daerah hukum - nya meliputi wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Propinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur.
2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan, daerah hukumnya meliputi wilayah Propinsi Sumatera Utara, Daerah Istimewa Aceh, Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Bengkulu dan Lampung.
3. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Ujung Pandang, daerah hukumnya meliputi wilayah Propinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku, Irian Jaya dan Timor Timur.

Adapun fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara, secara normatif dapat dilihat pada ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu :

Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Disini terlihat bahwa fungsi tersebut merupakan pengejawantahan kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Dalam hal ini, bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Dalam konteks fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara, Mas Bakar, S.H.,M.H. (1991:4) menyatakan :

"Berbeda dengan lingkungan pengadilan lainnya, Pengadilan Tata Usaha Negara tidak diberikan fungsi kepe<sup>n</sup>asehatan, Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dapat dimintai jasa baiknya oleh pemerintah untuk memberi - kan nasehat dan atau pertimbangan hukum/pendapat hu - kum terhadap sesuatu hal. Tidak ditemukan penjelasan mengapa fungsi kepe<sup>n</sup>asehat<sup>a</sup>n ini tidak diberikan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara, sementara dalam lingkungan peradilan lainnya, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama maupun Mahkamah Agung fungsi kepe<sup>n</sup>asehatan itu diberikan kepadanya, dan setiap saat jika pemerintah membutuhkan dapat me - minta pendapat, nasehat dan pertimbangan hukum dari pengadilan setempat".

Menurut hemat penulis, tidak diberikannya fungsi kepe<sup>n</sup>asehatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara didasarkan atas pertimbangan bahwa tugas pokoknya adalah menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, suatu sengketa dimana salah satu pi - hak adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Agar netralityas dan kebebasan hakim dalam menjalankan tugasnya dapat terja<sup>m</sup>in khususnya dari pengaruh pihak eksekutif, maka pengadilan Tata Usaha Negara tidak dibebani fungsi kepe<sup>n</sup>asehatan.

Dalam konteks ini, perlu dijelaskan bahwa ada kemungkin<sup>a</sup>n Peradilan Umum menangani sengketa Tata Usaha Negara ( Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat ). Namun harus diingat bahwa hal ini hanyalah suatu pengecualian dan merupa - kan konsekwensi pembatasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Ne<sup>g</sup>ara. Dalam arti, bukan merupakan wewenang pokoknya, sehingga tidak dijadikan pertimbangan dalam memberikan fungsi kepe<sup>n</sup>asehatan pada Peradilan Umum.

## 2.2 Kompetensi

Dalam hukum acara pada umumnya, kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dibedakan atas 2 jenis :

- a. Kompetensi Relatif, kompetensi pengadilan yang sejenis untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya.
- b. Kompetensi Absolut, kompetensi pengadilan yang tidak sejenis untuk mengadili suatu perkara menurut objek atau pokok sengketa.

Kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara adalah menangani sengketa Tata Usaha Negara, yaitu memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara (Pasal 47 dan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah :

"Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik yang ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Menelaah rumusan sengketa Tata Usaha Negara tersebut di atas, terlihat adanya 3 unsur pokok yang terkandung di dalamnya, yaitu :

1. Sengketa dalam bidang Tata Usaha Negara.

Pada umumnya, lahirnya sengketa Tata Usaha Negara disebabkan oleh perbenturan antara kepentingan umum yang diemban oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan kepentingan individu atau badan hukum perdata.

Landasan hukum pelaksanaan kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut haruslah berada dalam bidang Hukum Administrasi Negara. Dengan demikian berarti pula bahwa sengketa dalam bidang Tata Usaha Negara disebabkan karena pelaksanaan tugas dan wewenang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan Hukum Administrasi Negara yang menimbulkan kerugian baik secara materil maupun secara moril bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Karena itu jika pelaksanaan tugas dan wewenang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan/menggunakan hukum perdata, yang menimbulkan sengketa didalamnya, tidak dapat dikategorikan sengketa Tata Usaha Negara. Dengan demikian maka kriteria dalam menentukan apakah suatu sengketa tertentu masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, terletak pada bidang hukum apa yang mengatur hubungan hukum para pihak yang bersengketa. Misalnya jika pangkal sengketa antara Walikota dengan si A adalah pembatalan IMB, maka harus dicari bidang hukum apa yang mengatur tentang pembatalan IMB tersebut. Pembatalan IMB di atur dalam Peraturan Daerah. Peraturan Daerah itu sendiri adalah termasuk bidang Hukum Administrasi Negara, maka dapat disimpulkan bahwa sengketa tersebut adalah sengketa Tata Usaha Negara.

## 2. Para pihak dalam sengketa Tata Usaha Negara.

Pihak-pihak yang terlibat dalam suatu sengketa Tata Usaha Negara adalah seseorang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Disinilah ter-



lihat ciri khas sengketa Tata Usaha Negara, yaitu salah satu pihak yang terlibat/dilibatkan mutlak adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Jika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sudah terlibat sebagai pihak di depan Pengadilan Tata Usaha Negara maka kedudukannya selalu sebagai pihak tergugat dan tidak pernah akan menjadi penggugat. Kedudukan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai pihak tergugat dalam setiap sengketa di depan Pengadilan Tata Usaha Negara disebabkan karena tindakannya mewakili jabatan yang dipangku mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan kerugian materil dan atau moril bagi seseorang atau badan hukum perdata, sehingga timbul gugatan untuk memulihkan hak-haknya yang terlanggar tersebut.

Dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara akan digugat di depan Pengadilan Tata Usaha Negara, maka hal itu dilakukan dalam kualitasnya sebagai aparatur negara mewakili jabatan dan bukan sebagai pribadi. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dirumuskan dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai berikut :

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

Unsur pemerintahan ini diartikan sebagai kegiatan yang bersifat eksekutif. Sementara pengertian Pejabat Tata Usaha Negara adalah aparatur negara yang diserahi tugas melaksanakan urusan pemerintahan, baik dipusat maupun didea-rah. Dengan demikian, jika dikaitkan Pasal 56 Undang-Un

dang Nomor 5 Tahun 1986 maka yang digugat adalah jabatan. Sehingga nama pemangku jabatan tidak perlu disebutkan dalam gugatan.

### 3. Dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara.

Unsur inilah yang menentukan adanya/lahirnya sengketa Tata Usaha Negara. Sehingga dikatakan bahwa pokok pangkal sengketa Tata Usaha Negara adalah keputusan Tata Usaha Negara dan dengan demikian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara senantiasa berada dalam posisi tergugat.

Menurut Mas Bakar, S.H., M.H. (1991:8) :

"Dengan dasar tersebut maka sebenarnya/hakekatnya yang digugat adalah jabatan yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara dan menimbulkan kerugian secara moril maupun materil bagi seseorang atau badan hukum perdata. Jabatan yang mengeluarkan keputusan tersebut, akan diwakili oleh pejabatnya untuk melakukan tindakan atas nama jabatan sesuai dengan keputusan hakim setelah mendapat kekuatan hukum yang pasti".

Memperhatikan lapangan pekerjaan Tata Usaha Negara yang sangat luas dengan berbagai tindakan yang dapat dilakukan, maka terbayang betapa luasnya cakupan kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun hal ini tidaklah menjadi kenyataan, mengingat pengaturan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah menetapkan berbagai pembatasan. Hal mana menjadi bahan diskusi yang hangat diperbincangkan dan bahkan dipandang telah menisbikan arti pentingnya kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembatasan tersebut dapat disebutkan antara lain :

#### 1. Pembatasan pangkal sengketa Tata Usaha Negara.

Dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dirumuskan pengertian keputusan Tata Usaha Negara yang

dijadikan sebagai pangkal sengketa Tata Usaha Negara sebagai berikut :

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 konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari rumusan di atas terlihat bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan pangkal sengketa Tata Usaha Negara adalah :

- Keputusan Tata Usaha Negara yang tertulis serta berisi tindakan hukum.
- Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bersifat konkrit, individual dan final.
- Keputusan Tata Usaha Negara tersebut menimbulkan kerugian materil dan atau moril bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Menyimak tentang penjelasan keputusan Tata Usaha Negara yang tertulis dalam unsur pertama dari keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 ayat 3 tersebut, maka ada dua hal yang harus diperhatikan yaitu :

1. Sifat tertulisnya keputusan Tata Usaha Negara itu tertuju pada pengertian isi atau materi muatan keputusan Tata Usaha Negara harus ditulis, tidak tertuju pada bentuknya. Persoalan bentuk keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak tegas dan tidak menjadi soal bagi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Karena itu maka memo, nota yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara masih dapat digolongkan sebagai keputusan Tata Usaha Negara, jika memenuhi unsur Pasal 1 ayat 3 tersebut.

Minimal memo atau nota tersebut memenuhi syarat yaitu :

- a. Jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkannya, dan dikeluarkan atas nama jabatan yang dipangkunya,
  - b. Jelas maksud dan mengenai hal apa yang termuat di dalamnya, dan
  - c. Jelas dan tegas identitas orang atau badan hukum perdata yang dituju atau dikenai memo atau nota tersebut.
2. Bahwa menurut Pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang wajib mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara, sedangkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut tidak mengeluarkannya, maka tindakan tersebut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dianggap atau dipersamakan dengan mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat menolak dan atau tidak mengabulkan sesuatu (menolak secara diam-diam).
- Jika tenggang waktu yang ditetapkan Pasal 3 ayat 3 telah dilampaui, sedangkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara belum mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara tersebut, maka menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah dapat dijadikan pangkal sengketa untuk mengajukan gugatan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara bersangkutan.

Di samping pembatasan tersebut di atas, ditemukan pula pembatasan yang sangat limitatis terhadap keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dapat dijadikan pangkal sengketa Tata Usaha Negara, yaitu pembatasan keputusan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

## 2. Pembatasan prosedural.

Pembatasan ini disimpulkan dari ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dimana ditetapkan bahwa suatu sengketa Tata Usaha Negara tertentu harus diselesaikan melalui upaya administratif terlebih dahulu sebelum diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, jika hal itu ditetapkan dalam peraturan dasarnya.

Terhadap ketentuan Pasal 48 ini terdapat dua pendapat :

1. Pendapat yang menafsirkan bahwa ketentuan tersebut mengharuskan setiap sengketa Tata Usaha Negara harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum diajukan ke pengadilan.
2. Pendapat yang menafsirkan ketentuan tersebut bahwa hanya sengketa Tata Usaha Negara tertentu yang harus diselesaikan melalui upaya administratif sebelum diajukan ke pengadilan.

Dalam konteks ini perlu ditegaskan bahwa ketentuan Pasal 48 inilah yang merupakan salah satu masalah yang akan dikaji dalam skripsi ini.

### 2.3 Proses Beracara di Depan Pengadilan Tata Usaha Negara

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 terlihat bahwa pengadilan dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdiri atas beberapa tingkatan, yaitu :

1. Pengadilan Tata Usaha Negara, yang merupakan pengadilan tingkat pertama;
2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, yang merupakan pengadilan tingkat banding dan tingkat pertama untuk sengketa Tata Usaha Negara menurut Pasal 48;
3. Mahkamah Agung, yang merupakan pengadilan negara tertinggi.

Atas dasar ini dikenal pula adanya beberapa tingkat pemeriksaan dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu :

1. Pemeriksaan ditingkat pertama;
2. Pemeriksaan ditingkat banding;
3. Pemeriksaan ditingkat kasasi;
4. Pemeriksaan peninjauan kembali.

Pembahasan dalam skripsi ini akan terfokus pada penguraian hukum acara, khususnya pada pemeriksaan tingkat pertama.

Proses beracara di depan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 53 sampai Pasal 132 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Proses ini dimulai dengan surat gugatan dan diakhiri dengan pelaksanaan putusan pengadilan setelah memperoleh kekuatan hukum tetap, dimana pemeriksaannya dapat dilakukan melalui acara biasa dan bukan acara biasa. Proses tertib beracara menurut acara biasa dibagi atas :



- a. Tindakan sebelum pemeriksaan disidang pengadilan.
- b. Pemeriksaan dimuka sidang pengadilan.

ad. a. Tindakan sebelum pemeriksaan disidang pengadilan.

Tindakan ini dilakukan sebelum pemeriksaan disidang pengadilan yang dinyatakan terbuka untuk umum. Tindakan-tindakan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1. Pengajuan gugatan (Pasal 53 sampai dengan Pasal 56).

Dalam Pasal 1 angka 5 dirumuskan pengertian gugatan sebagai berikut :

Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.

Dalam pengajuan gugatan ini, ada 3 hal pokok yang dapat dijadikan dasar/alasan yaitu :

- 1. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- 2. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bersifat de'tourne ment de pouvoir.
- 3. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara telah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu, seharusnya tidak sampai pada pengambilan keputusan atau seharusnya sampai pada pengambilan keputusan.

Dalam konteks gugatan ini, maka harus mendapat perhatian serius tentang tenggang waktu mengajukan gugatan. Jika keputusan Tata Usaha Negara yang hendak digugat tersebut adalah

keputusan Tata Usaha Negara berdasar Pasal 1 ayat (3), maka tenggang waktunya adalah 90 hari terhitung mulai tanggal di terimanya keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Jika pangkal sengketa berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) maka perhitungan 90 hari itu dimulai pada hari berakhirnya tenggang waktu yang ditetapkan dalam undang-undang yang ber sangkutan. Jika pangkal sengketa berdasarkan ketentuan Pa- sal 3 ayat (3), maka perhitungan tenggang waktu 90 hari ter- sebut dimulai pada hari berakhirnya batas waktu empat bulan sejak tanggal diterimanya permohonan oleh Badan atau Peja- bat Tata Usaha Negara. Demikian pula jika suatu keputusan Tata Usaha Negara harus diumumkan, maka tenggang waktu 90 hari itu dihitung sejak hari pertama pengumumannya.

Ketentuan tentang keputusan Tata Usaha Negara yang harus di- umumkan secara jelas diatur dalam peraturan dasarnya sehing- ga teknis pengumuman itu sudah sepatutnya tercakup pula (di- atur) dalam peraturan dasar tersebut. Hal ini secara tegas dapat dilihat pada penjelasan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.

## 2. Pemeriksaan Pendahuluan (Pasal 62 dan Pasal 63)

Sebelum hari persidangan ditentukan, pengadilan mempunyai kewenangan untuk melakukan semacam pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan ini dapat berupa Rapat Permusyawaratan dan Peme- riksaan Persiapan.

### 2.1 Rapat Permusyawaratan.

Di dalam rapat permusyawaratan (Pasal 62), Ketua Penga-



dilan Tata Usaha Negara berwenang memutus, bahwa gugatan yang diajukan sebelum diperiksa dipersidangan dapat dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, jika ternyata bahwa :

- a. Pokok gugatan (fakta yang dijadikan dasar gugatan) - itu nyata-nyata tidak termasuk wewenangnya;
- b. Syarat-syarat gugatan tidak dipenuhi oleh penggugat, sekalipun telah diberitahukan dan diperingatkan;
- c. Gugatan tersebut tidak didasarkan kepada alasan-alasan yang ditetapkan dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a, b dan c;
- d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah daluarsa.

Rapat permusyawaratan itu terdiri dari para hakim dan panitera yang dipimpin oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama). Para hakim yang berapat belum tentu menjadi Majelis Hakim, yang nantinya akan menangani perkara yang bersangkutan, akan tetapi sudah jelas ketua dapat saja membentuk Majelis Hakim dari hakim-hakim yang ikut rapat itu menjadi hakim majelis.

Hasil rapat permusyawaratan dapat berupa penerimaan atau penolakan terhadap gugatan dalam bentuk suatu penetapan, yang diucapkan dihadapan kedua belah pihak yang bersengketa untuk mendengarkannya setelah dipanggil surat tercatat oleh panitera.

Manakala penetapan itu berisi penolakan, maka yang ditol-

lak dalam hal ini penggugat berhak mengajukan perlawanan kepada pemberi penetapan dalam jangka waktu 14 hari, terhitung sejak hasil rapat itu diucapkan. Isi perlawanan pada hakekatnya menyatakan bahwa gugatan itu sempurna, karena telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur oleh Pasal 56. Perlawanan itu diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) dengan acara singkat. Sebaliknya bila perlawanan itu dibenarkan, maka penetapan penolakan itu gugur demi hukum dan selanjutnya pokok gugatan akan diperiksa dan diputus menurut acara biasa. Tidak terdapat upaya hukum terhadap putusan mengenai perlawanan. Dengan demikian pemeriksaan terhadap perlawanan yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap penetapan yang dikeluarkannya, diperiksa, diadili pada tingkat pertama dan terakhir.

## 2.2 Pemeriksaan Persiapan.

Majelis Hakim yang ditunjuk untuk memeriksa dan memutus sengketa tersebut sebelum memasuki penetapan hari sidang pemeriksaan materi sengketa, terlebih dahulu melakukan pemeriksaan persiapan terhadap gugatan yang akan diperiksa. Tujuannya adalah untuk melengkapi kemungkinan kekurangan yang masih ada dari gugatan tersebut :

Dalam hal ini hakim bertindak :

- a. Memberikan nasehat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapi dengan cara yang diperlukan dalam jangka waktu 30 hari.
- b. Hakim dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Nasehat hakim kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan adalah mengikat, karena jika penggugat tidak memperbaikinya dalam tenggang waktu 30 hari, maka dapat menyatakan gugatan tidak dapat diterima. Keputusan pemeriksaan persiapan ini tidak dapat dilakukan perlawanan, sehingga penggugat harus memasukkan gugatan yang baru ke Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan membayar biaya perkara seperti semula.

ad. b. Pemeriksaan dimuka sidang pengadilan.

Setelah pemeriksaan pendahuluan selesai, ditetapkanlah hari, jam dan tempat persidangan. Selanjutnya para pihak atau kuasanya dipanggil untuk mulai bersidang dan mereka harus diperlakukan sama. Untuk keperluan pemeriksaan, Hakim Ketua membuka sidang dan menyatakannya terbuka untuk umum (Pasal 70 ayat 1). Sifat sidang yang terbuka untuk umum merupakan syarat mutlak karena kalau tidak putusan hakim diancam batal menurut hukum, kecuali bila ditentukan lain (Pasal 17 Undang - Undang Nomor 14 Tahun 1970).

Pemeriksaan sengketa dipersidangan dimulai oleh Hakim Ketua dengan membacakan isi gugatan. Apabila jawaban atas gugatan itu telah ada, maka hakim termaksud juga membacakannya. Sebaliknya apabila jawaban tersebut belum ada maka hakim itu memberikan kesempatan kepada tergugat pada sidang berikutnya untuk mengajukan jawaban.

Setelah gugatan (dan jawaban) dibacakan, maka Hakim Ketua memberikan kesempatan kepada para pihak untuk menjelaskan

seperlunya, baik terhadap gugatan maupun terhadap jawaban. Selanjutnya kepada penggugat diberi kesempatan untuk mengubah alasan-alasan yang menjadi dasar gugatan. Alasan itu harus ti dak merugikan kepentingan tergugat, tidak boleh menambah tuntutan. Demikian pula kepada tergugat diberi hak untuk meng-ubah alasan-alasan yang menjadi dasar jawabannya dan pengubahan tidak merugikan kepentingan penggugat. Perlu diperhatikan, hak penggugat ini hanya diberikan sampai pada tingkat replik, sementara hak tergugat hanya diberikan sampai pada tingkat duplik, sehingga setelah itu kesempatan tadi sudah tidak ada lagi.

Selanjutnya penggugat mempunyai hak untuk sewaktu-waktu mencabut gugatannya, terkecuali apabila sudah ada jawaban dari tergugat, maka pencabutan itu dapat dikabulkan oleh pengadilan hanya setelah disetujui oleh tergugat.

Proses di atas dapat berjalan secara lisan, akan tetapi juga jawab replik dan duplik dapat dilaksanakan secara ter tulis.

Dalam tahap pembuktian setelah surat-menyurat dan atau tanya jawab dianggap selesai, maka Hakim Ketua sidang sampai kepada bukti dan beban pembuktian.

Setelah dilakukan pemeriksaan terhadap alat bukti (Pa-sal 100) baik penggugat maupun tergugat dapat memberikan tanggapannya yang berisi penilaian terhadapnya, baik secara lisan maupun secara tertulis. Dan tanggapan itu lasimnya dilakukan dalam memberikan kesimpulan-kesimpulan terhadap sengketa.

Tentang pembuktian ini, maka proses pembuktian pada per-  
sidangan Pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai khususan yang  
berbeda dengan proses pembuktian dalam perkara perdata. Dalam  
hal ini hakim dalam Peradilan Tata Usaha Negara menentukan apa  
yang harus dibuktikan, beban pembuktian, penilaian pembuktian,  
Dan untuk hal ini tidak ada tolok ukur yang pasti dan jelas.

Menurut hemat penulis, hal ini merupakan masalah serius  
yang harus mendapat perhatian kita semua. Sebab, hal ini akan  
sangat berpengaruh bagi para pihak yang akan menang atau kalah  
dalam sengketa Tata Usaha Negara tersebut.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa proses beracara di-  
depan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan menurut aca-  
ra biasa dan dapat pula menurut acara luar biasa (acara cepat).  
Proses beracara yang telah diuraikan sebelumnya adalah menurut  
acara biasa, sedangkan proses beracara menurut acara cepat (Pa-  
sal 28 dan Pasal 29) dapat dilihat pada uraian berikut ini.

Beracara cepat dilakukan dipengadilan tingkat pertama  
yang melakukan proses pemeriksaan dan penjatuhan putusan. Hal  
ini timbul karena permintaan penggugat yang mempunyai kepen-  
tingan cukup mendesak dalam permohonan surat gugatan.

Apa yang harus dijadikan alasan untuk beracara dengan  
cepat, tidak ditegaskan didalam, melainkan diserahkan kepada  
penggugat, dan kemudian hakim menilai apakah alasan tersebut  
dapat diterima atau tidak. 14 hari setelah permohonan diajukan,  
Ketua Pengadilan sudah harus menetapkan diterima tidaknya per-  
mohonan beracara cepat dan terbuka. Penolakan terhadap permohon

an beracara cepat tidak dapat dibanding. Hal ini berarti bahwa penilaian terakhir atas "kepentingan penggugat yang cukup mendesak" berada ditangan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) sebagai instansi pertama dan terakhir.

Jika permohonan itu dikabulkan, paling lambat 7 hari - sesudahnya Ketua Pengadilan sudah harus menetapkan hari, tempat dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan pendahuluan (rapat permusyawaratan dan pemeriksaan persiapan), serta diadili oleh Hakim Tunggal. Pemeriksaan dengan acara cepat tidak hanya karena ada kepentingan penggugat yang mendesak, tetapi juga dalam pemeriksaan perlawanan terhadap putusan dalam rapat permusyawaratan (Pasal 62 ayat (1) .

Gugatan pada prinsipnya tidak menunda pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara, akan tetapi masih dibuka kemungkinan penundaannya, dengan meminta dalam gugatan penundaan itu karena kepentingannya sangat dirugikan.

Pemeriksaan dengan acara cepat ini dilakukan dengan beberapa pengecualian yaitu :

- a. Hakim pemeriksa tidak bersifat Majelis (pengecualian Pasal 61 ayat 1),
- b. Pemeriksaan Pendahuluan ditiadakan (pengecualian Pasal. 63).
- c. Jarak waktu pemanggilan dengan hari sidang boleh kurang dari 6 hari.
- d. Waktu pemeriksaan/sampai pada putusan hanya 35 hari sejak didaftarnya.



## **BAB. III**

### BAB III

## UPAYA ADMINISTRATIF DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA



Dalam pembahasan Bab II telah diuraikan beberapa pembatasan terhadap kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara. Salah satu diantaranya adalah pembatasan prosedural sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai berikut :

Ayat (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diperiwenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

Ayat (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Jika dikaji ketentuan yang tercantum pada Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka dapat disimpulkan bahwa ketentuan tersebut merupakan pembatasan terhadap kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam arti, masih ada lembaga dan upaya hukum lain yang dapat ditempuh dalam penyelesaian suatu sengketa Tata Usaha Negara. Namun harus diingat, bahwa lembaga dan upaya hukum tersebut masih dalam kerangka dan terkait langsung dengan Peradilan Tata Usaha Negara.



Wewenang untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada Pasal 48 ada pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat 3 dan ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai berikut :

Ayat (3) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan ditingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

Ayat (4) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

Menurut hemat penulis, problematika hukum berkenaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara bersumber pada ketentuan-ketentuan tersebut di atas, dimana terlihat adanya ketidak jelasan dalam pengaturan upaya administratif.

Sebelum mempersoalkan problematika hukum berkenaan upaya administratif tersebut maka akan diuraikan beberapa hal berkenaan upaya administratif sebagai kerangka dasar pembahasan.

### 3.1 Pengertian, Jenis dan Tingkat Upaya Administratif

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat berbagai istilah berkenaan upaya administratif, yaitu :

1. Keberatan;
2. Perlawanan;
3. Banding Administratif.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 hanya mengenal dua bentuk upaya administratif, yaitu :

1. Prosedur Keberatan;
2. Banding Administratif.

Namun demikian, jika ditelaah secara cermat maka ternyata istilah-istilah tersebut mempunyai titik persamaan yaitu penyelesaian suatu sengketa Tata Usaha Negara oleh badan khusus di luar peradilan murni.

Sebenarnya, hal ini sudah lama dikenal dan dikembangkan dalam Ilmu Hukum Administrasi Negara yakni dalam mempersoalkan proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, dapat dilakukan melalui dua jalur upaya, yaitu melalui :

1. Peradilan Administrasi Murni, dan
2. Peradilan Administrasi Semu (Banding Administratif).

Dr. Sjachran Basah, S.H. (1985:64) memperbandingkan ciri-ciri kedua peradilan tersebut di atas sebagai berikut :

Peradilan Adm. Murni	Peradilan Adm. Semu
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Yang memutuskan adalah hakim;</li> <li>2. Penelitian terbatas pada "rechtsmatigheid" keputusan administrasi;</li> <li>3. Hanya dapat meniadakan keputusan administrasi atau bila perlu memberi hukuman berupa uang (ganti rugi) tetapi tidak membuat putusan lain yang menggantikan putusan administrasi yang pertama;</li> <li>4. Terikat pada mempertimbangkan fakta-fakta dan keadaan pada saat diambilnya keputusan administrasi dan atas itu dipertimbangkan "rechtsmatigheid"-nya;</li> <li>5. Badan yang memutus itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan-badan lain apapun.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Yang memutuskan perkara biasanya instansi yang hierarchis lebih tinggi (dalam satu jenjang secara vertikal) atau lain dari pada yang memberikan putusan pertama;</li> <li>2. Meneliti "doelmatigheid" dan "rechtsmatigheid" dari keputusan administrasi;</li> <li>3. Dapat mengganti, merubah atau meniadakan keputusan administrasi pertama;</li> <li>4. Dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan;</li> <li>5. Badan yang memutus dapat di bawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan diluar hierarkhi.</li> </ol>

Jika dikaitkan dengan istilah-istilah yang digunakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang upaya hukum yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, yaitu prosedur keberatan dan banding administratif, maka dapat disimpulkan bahwa istilah tersebut merupakan penjabaran atau perwujudan dari upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara.

Penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986- secara jelas merumuskan pengertian upaya administratif sebagai berikut :

"Upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan dilingkungan pemerintah sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaian itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif".  
Contoh banding administratif antara lain : .....

Berdasarkan penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut, dapat disimpulkan bahwa upaya administratif ada dua jenis, yaitu :

1. Prosedur Keberatan, yaitu penyelesaian keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu. Contohnya ialah Pasal 25 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan-Ketentuan Umum Perpajakan.

2. Banding Administratif, yaitu apabila penyelesaian itu dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.

Contoh banding administratif antara lain :

Keputusan Majelis Pertimbangan Pajak berdasarkan ketentuan ketentuan dalam Staatsdldad 1912 Nr. 29 (Regeling van het - beroep in belasting zaken) jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1959 tentang perubahan "Regeling van het beroep in belasting zaken".

Jika dikaji ketentuan yang tercantum dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 beserta penjelasannya ternyata bahwa ketentuan tersebut tidak merumuskan/menetapkan tingkatan upaya administratif yang harus ditempuh dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebelum diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 hanya menetapkan keharusan untuk menempuh upaya administratif dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu. Sementara dalam penjelasannya dirumuskan jenis-jenis upaya administratif beserta pengertiannya, dan tidak ditemukan penjelasan tentang tingkatan upaya administratif tersebut.

Namun demikian, penetapan jenis-jenis upaya administratif tersebut telah mencerminkan pula adanya tingkatan yang harus ditempuh dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebelum diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Yaitu, Prosedur Keberatan dan Banding Administratif.

Dalam konteks ini, H.M. Laica Marzuki, S.H. (1992:7) menyatakan :

"Upaya administratif yang dilakukan menurut prosedur keberatan ("bezwaar") dan banding administratif ("administratief beroep") disebut pula dengan nama administratif beroep prosedur, karena umumnya prosedural dari upaya administratif hampir selalu dimulai dengan mengajukan keberatan ("bezwaar") kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan setelah itu, jika tidak berhasil maka permohonan dibawakan kepada Badan atau Pejabat atas an dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut".

Menurut hemat penulis, jika berdasar pada peraturan perundang-undangan tidak dikenal adanya tingkatan upaya administratif. Dalam arti, harus dimulai dengan prosedur keberatan untuk selanjutnya ditempuh banding administratif. Sebab, undang-undang yang mengharuskan menempuh upaya administratif berbeda-beda dalam menetapkan bentuk upaya administratif yang harus ditempuh, yang mana dapat disimpulkan bahwa jenis upaya administratif yang tercantum dalam peraturan dasarnya yang harus dipandang sebagai "upaya administratif yang tersedia" sebagaimana yang dimaksud Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Namun demikian, penulis tetap berpendirian bahwa perihal tingkatan upaya administratif ini masih merupakan problematika hukum yang bersumber pada inkonsistensi dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur upaya administratif.

### 3.2 Hakekat Upaya Administratif

Sebagaimana telah dirumuskan bahwa upaya administratif pada dasarnya telah lama dikenal dan dikembangkan dalam Ilmu Hukum Administratif Negara dalam hal ini terkait dalam pembahasan upaya hukum yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan - sengketa Tata Usaha Negara. Upaya tersebut diselesaikan melalui Peradilan Administrasi Semu (Administratif Beroep-Banding Administratif).

Untuk menentukan adanya Peradilan Administrasi Semu - (Administratif Beroep-Banding Administratif) maka dapat dilihat pada ciri-ciri Peradilan Administrasi Semu (Administratif Beroep-Banding Administratif) yang dikemukakan oleh Dr. Sjachran Basah, S.H. sebagai berikut :

1. Yang memutus perkara biasanya instansi yang hierarchis lebih tinggi (dalam satu jenjang vertikal) atau instansi lain dari yang menerbitkan putusan pertama;
2. Meneliti "doelmatigheid" dan "rechtmatigheid" dari keputusan administrasi;
3. Dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan;
4. Dapat mengganti, merubah atau meniadakan keputusan adminis- 5. Badan yang memutus dapat di bawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan di luar hierarkhi.

Memperhatikan ciri-ciri Peradilan Administrasi Semu (Administratieve Beroep-Banding Administratief) di atas dapat disimpulkan bahwa upaya administratif sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 48 adalah salah satu wujud nyata dari Peradilan Administrasi Semu (Administratieve Beroep-Banding Administratief). Sehingga dapat dikatakan hakekat upaya administratif sama dengan hakekat Peradilan Administrasi Semu (Administratieve Beroep-Banding Administratief) sebagaimana tercermin pada ciri-cirinya.

Dari ciri-ciri tersebut tersimpul bahwa upaya administratif merupakan suatu bentuk pengawasan yang dilakukan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Pengawasan tersebut dapat diidentifikasi sebagai "internal-control" karena dilakukan oleh suatu badan yang secara organisasi struktural masih termasuk dalam lingkungan organisasi dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan (ciri pertama dari Peradilan Administratise Semu/Upaya Administratif).

Hakekat upaya administratif yang tercermin dalam pengawasan tersebut sebenarnya bertujuan ganda, yaitu disamping sebagai upaya perlindungan hukum bagi rakyat juga bertujuan membenahi organisasi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dimaksud agar dapat menjadi lebih bersih, lebih efektif, dan lebih berdaya guna dalam penyelegaraan tugas-tugas publik.

Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa upaya administratif tidak hanya ditujukan pada perbuatan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berkenaan dengan pengambilan keputusan/ketetapan tetapi juga terhadap perbuatan perbuatan Tata Usaha Negara lainnya, seperti halnya dengan perbuatan materil Tata Usaha Negara dan perbuatan Tata Usaha Negara yang berkenaan dengan pembuatan peraturan, yang mana perbuatan-perbuatan tersebut dipandang merugikan pihak lain.

Dalam konteks pembagian pengawasan intern ke dalam pengawasan prefentif dan represif, maka upaya administratif dapat digolongkan ke dalam pengawasan represif.

Disamping hal-hal yang diuraikan di atas, upaya administratif juga menjanjikan keuntungan bagi pihak yang memmanfaatkannya yaitu, bahwa penilaian yang dilakukan terhadap perbuatan Tata Usaha Negara yang dimohonkan upaya administratif, tidak hanya dinilai dari segi hukum (*rechtsmatigheid*) tetapi juga dari segi kebijakan (*doelmatigheid*).

Namun demikian, penggunaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara masih diragukan tingkat objektivitas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atasan yang disertai kewenangan, karena jiwa korps dan loyalitas dapat mempengaruhi pengambilannya.



### 3.3 Kriteria Tingkat Upaya Administratif Menurut Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

Pada dasarnya, pembahasan ini mencoba menjawab satu pertanyaan yang mendasar berkenaan salah satu wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Yaitu, kapankah dapat dikatakan bahwa telah ditempuh semua upaya administratif sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 48 ayat 2 sehingga sengketa Tata Usaha Negara tertentu tersebut dapat diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (Pasal 51 ayat 3).

Pertanyaan ini hadir kepermukaan karena Pasal 48 itu sendiri tidak mengaturnya secara jelas dan tuntas. Sebagaimana diketahui bahwa Pasal 48 hanya menetapkan bahwa pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut jika semua upaya administratif yang bersangkutan telah ditempuh.

Sebenarnya, jika dianalisis ketentuan yang tercantum dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka ada dua masalah yang patut dipecahkan yaitu :

1. Apakah semua sengketa Tata Usaha Negara dapat/harus diselesaikan melalui upaya administratif sebelum diajukan ke pengadilan ?
2. Hal-hal apakah yang dijadikan kriteria untuk menetapkan bahwa telah ditempuh upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sehingga sudah dapat diajukan ke pengadilan ?

Tentang masalah yang pertama, dapat dikemukakan adanya dua jenis penafsiran tentang ketentuan Pasal 48 sebagaimana telah diuraikan pada Bab II, sub bab 2.2 halaman 30. Namun penulis ingin tegaskan bahwa tidak semua sengketa Tata Usaha Negara harus diselesaikan melalui upaya administratif sebelum diajukan ke pengadilan. Hanya sengketa Tata Usaha Negara tertentu yang dalam peraturan dasarnya menyediakan upaya administratif yang harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum diajukan ke pengadilan. Penegasan ini didasarkan atas pertimbangan bahwa rumusan Pasal 48 tersebut secara jelas menyebutkan "sengketa Tata Usaha Negara Tertentu". Demikian pula dalam penjelasannya, secara jelas dinyatakan bahwa dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dapat dilihat apakah terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara itu terbuka atau tidak terbuka kemungkinan untuk ditempuh suatu upaya administratif.

Tentang masalah yang kedua, penulis mencoba menjelaskannya dalam dua pendapat dengan sasaran yang berbeda pula.

Pendapat pertama dimaksudkan agar terjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara dewasa ini. Dalam hal ini, penulis berpendapat bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara positif maka kriteria yang digunakan untuk menetapkan bahwa telah ditempuh upaya administratif adalah hal-hal yang tercantum dalam peraturan dasarnya. Dalam hal peraturan dasarnya hanya mengatur

upaya administratif dalam bentuk prosedur keberatan misalnya, maka dengan telah ditempuhnya prosedur keberatan tersebut dipandang pula telah ditempuh upaya administratif yang bersangkutan.

Argumentasi yang mendasari pendapat penulis dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Menurut hemat penulis pembuat undang-undang (yang memuat keputusan Tata Usaha Negara beserta upaya administratif yang dapat ditempuh) telah mempertimbangkan secara seksama bahwa penetapan jenis atau tingkatan upaya administratif yang dapat ditempuh dalam hal tidak dapat menerima keputusan Tata Usaha Negara dipandang telah proporsional dengan permasalahan yang timbul dari keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Dalam arti, telah diberikan kesempatan yang secukupnya kepada pihak yang dirugikan untuk menyatakan pendapatnya tentang keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dapat diterimanya.
- b. Berdasarkan hakekat upaya administratif yang telah dikemukakan, dimana tergambar bahwa upaya administratif pada dasarnya dimaksudkan sebagai suatu bentuk kegiatan pengawasan, yaitu pengawasan intern terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara oleh atasannya dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat dan membenahi organisasi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut. Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa upaya administratif tidaklah dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara

secara tuntas. Hal mana dapat dilihat pada mekanisme prosedural upaya administratif yang dilakukan oleh atasan yang secara hierarkhis berada dalam satu organisasi. Sehingga penetapan suatu jenis atau tingkat upaya administratif yang harus ditempuh dapat dipandang telah terpenuhi aspek pengawasan yang merupakan hakekat upaya administratif.

Namun demikian, disadari sepenuhnya oleh penulis bahwa berdasarkan konsepsional teoritik tentang upaya administratif yang dikenal dan dikembangkan dalam Ilmu Hukum Administrasi Negara maka pendapat penulis di atas sangat lemah. Mengingat bahwa upaya administratif (Banding Administratif) terhadap keputusan Tata Usaha Negara harus dapat ditempuh sampai pada jenjang tertinggi dari suatu organisasi Tata Usaha Negara. Hal inilah yang mendasari pendapat kedua dari penulis di bawah ini.

Adapun pendapat kedua dari penulis tentang kriteria - tingkat upaya administratif dimaksudkan untuk pengaturan upaya administratif secara jelas dan tuntas dimasa datang dalam rangka pengembangan konsepsional teoritik upaya administratif.

Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa penetapan keputusan Tata Usaha Negara harus senantiasa terbuka kemungkinan untuk menggunakan upaya administratif, khususnya banding administratif sampai pada jenjang organisasi yang tertinggi dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Dengan demikian, seharusnya peraturan perundang-undangan yang mengatur keputusan Tata Usaha

Negara beserta upaya administratif yang dapat ditempuh meru-  
muskan secara jelas jenis dan tingkatan upaya administratif  
yang dapat ditempuh dalam hal tidak dapat menerima keputusan  
Tata Usaha Negara. Dalam hal ini, mengatur terbuka kemungkin-  
an penggunaan prosedur keberatan dan banding administratif  
dalam segala jenjang sampai pada puncak organisasi Tata Usa-  
ha Negara.

Dalam konteks ini, menarik untuk disimak pendapat  
yang dikemukakan oleh Benjamin Mangkoedilaga, S.H. (1988:9)  
dimana beliau menyatakan :

"Kecuali itu, kalau seluruh upaya administratif harus  
terlebih dahulu dipergunakan, hal ini kemungkinan -  
akan lebih makan waktu panjang, sehingga hal itu menu-  
rut pendapat kami, justru akan bertentangan dengan -  
asas "Peradilan yang cepat dan murah" dan akan berten-  
tangan pula dengan rasa keadilan yang tumbuh dalam  
masyarakat".

Lebih lanjut beliau menyatakan :

"Pasal tersebut janganlah ditentukan secara limitatif/  
terbatas pada apa yang tertera dalam angka (a) dan -  
(b) saja, melainkan hendaknya diserahkan dan dikem -  
bangkan pula kepada hukum/yurisprudensi, demi dan se-  
suai dengan perkembangan dan pertumbuhan Hukum Admi -  
nistratsi Negara dan Hukum Tata Negara Indonesia".

Sementara itu, H.M. Laica Marzuki, S.H. (1992:13) me-  
nyatakan bahwa :

"Ketentuan acara berperkara yang dimaksud dalam Pasal  
48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 beserta Pasal 51  
ayat 3 dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah  
terpaut belaka dengan hal teknis efisiensi dalam aca-  
ra berperkara, sesuai asas peradilan yang sederhana,  
cepat dan murah (=biaya ringan), menurut Pasal 4 ayat  
2 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang ketentuan  
ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman".

Berdasarkan uraian tersebut, dapatlah disimpulkan bahwa jika akan ditetapkan kriteria tingkat upaya administratif yang harus ditempuh untuk dinyatakan telah digunakan upaya administratif yang tersedia hendaknya ditetapkan proses yang sesingkat-singkatnya. Dalam arti, dapat dengan prosedur keberatan saja, dan dapat pula dengan prosedur keberatan yang dilanjutkan dengan banding administratif tetapi terbatas pada satu tingkatan saja dan untuk ini hendaknya ditegaskan dalam peraturan dasarnya.

Pendapat ini didasarkan atas keinginan untuk menghindari kesenjangan prosesual dalam berperkara serta untuk memenuhi asas peradilan sederhana, cepat dan murah, yang mana telah dinyatakan sebelumnya oleh Bapak H.M. Laica Marzuki, S.H. dan Benjamin Mangkoedilaga, S.H.



# **BAB. IV**

## BAB IV

### PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN PASAL 48 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986 PADA PENGADILAN TINGGI TATA USAHA NEGARA

Pada bab ini akan diuraikan prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (Pasal 51 ayat 3).

Agar pembahasan ini lebih komprehensif, maka akan diuraikan secara keseluruhan wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai berikut :

- (1) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antar Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya.
- (3) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.



4.1 Wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Menurut  
Pasal 51 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

Wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 51 ayat 1 adalah berpaut dengan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara pada tingkat banding.

Pengertian banding pada umumnya dimaksudkan sebagai ulangan pemeriksaan. Yaitu, pemeriksaan dalam tingkat kedua oleh sebuah pengadilan atasan yang mengulangi seluruh pemeriksaan, baik yang mengenai fakta-faktanya, maupun penerapan hukum atau undang-undang.

Bertalian dengan hal di atas, Mahkamah Agung dalam putusannya tertanggal 11 Juni 1973 No. 1043.K/Sip/1972 menyatakan :

Dengan diajukannya permohonan banding oleh penggugat asal/tergugat dalam rekonvensi, perkara harus diperiksa dalam keseluruhannya, baik dalam konvensi maupun dalam rekonvensi.

Dengan demikian perkataan ulangan menunjukkan diulangi semua pemeriksaan, baik yang mengenai duduknya perkara (fakta) maupun penerapan hukumnya dan merupakan pemeriksaan terakhir *judex facti*. Sehingga segala hal mengenai fakta, yang telah ditetapkan sebagai benar oleh pengadilan banding (dalam hal ini Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara), akan tetap dianggap benar untuk diteruskan dan sudah tidak bisa diubah lagi.

Pemeriksaan pada tingkat banding ini diatur dalam Pasal 122 sampai 130 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Tentang ketentuan-ketentuan ini, perlu ditegaskan bahwa banding sebagai salah satu upaya hukum dapat diminta oleh pengugat dan atau tergugat, karena mereka tidak puas atas putusan akhir Pengadilan Tata usaha Negara (tingkat pertama). Sedangkan untuk putusan sela hanya dapat dimintakan pemeriksaan banding bersama-sama dengan putusan akhir. Ini merupakan suatu prinsip untuk mencegah putusan pengadilan yang tidak merupakan putusan akhir, dan demi melaksanakan peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan.

Prosedur pemeriksaan pada tingkat banding dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Permohonan pemeriksaan banding secara tertulis yang diajukan oleh pengugat dan atau tergugat atau para ..... 14 hari (menurut perhitungan tanggal kalender), setelah putusan diberitahukan kepadanya secara sah dan ditujukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) yang memutuskan.
- b. Membayar uang muka biaya perkara yang besarnya ditaksir oleh panitera.
- c. Panitera mencatat permohonan itu dalam daftar perkara.
- d. Panitera memberitahukan hal itu kepada terbanding.
- e. Selambat-lambatnya 30 hari setelah permohonan itu dicatat, panitera memberitahukan kepada para pihak yang berperkara, bahwa mereka dapat melihat berkas perkara di kantor Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) dan tenggang waktu

tu 30 hari, setelah diterima pemberitahuan oleh yang berkepentingan.

- f. Para pihak dapat menyerahkan memori banding dan/atau kontra memori banding serta surat keterangan dan bukti kepada Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dengan ketentuan bahwa salinan memori dan/atau kontra memori diberikan kepada pihak lainnya dengan perantaraan panitera Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) yang memutuskan.
- g. Salinan putusan, berita acara dan surat lain yang bersangkutan harus dikirakan kepada panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, selambat-lambatnya 60 hari sesudah pernyataan permohonan itu.

Sementara itu dalam hal pemeriksaan dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Apabila terdapat putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) yang menyatakan tidak berwenang (absolut dan relatif) memeriksa perkara yang diajukan kepadanya, sedangkan Majelis Hakim Tinggi Tata Usaha Negara berpendapat lain maka ia dapat bertindak :
  - 1. Memeriksa dan memutus perkara itu, atau
  - 2. Memerintahkan Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) yang bersangkutan memeriksa dan memutus perkara itu.
- b. Bilamana Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berpendapat,

bahwa pemeriksaan Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) kurang lengkap, maka ia dapat bertindak :

1. Sidang untuk mengadakan pemeriksaan tambahan.
2. Memerintahkan Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) yang bersangkutan melakukan pemeriksaan tambahan.

Jika pembanding telah mengajukan permohonan pemeriksaan banding, ternyata kemudian timbul perubahan sikap dari pembanding yang berkeinginan untuk mencabut permohonan bandingnya, maka kepada pembanding diberi kesempatan untuk mencabutnya sebelum permohonan pemeriksaan banding itu diputus Pengadilan Tinggi. Akan tetapi sekali permohonan banding itu dicabut, pembanding tidak dapat mengajukannya kembali meskipun jangka waktu untuk mengajukan permohonan banding itu belum habis. Demikian halnya juga jika salah satu pihak telah menyatakan menerima baik putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ia tidak dapat mencabutnya kembali meskipun jangka waktu untuk itu belum habis/belum lampau.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menurut Pasal 51 ayat 1 sangat jelas dalam batasan serta materi cakupan wewenang tersebut. Dalam hal ini, mengadakan pemeriksaan ulangan terhadap putusan akhir Pengadilan Tata Usaha Negara atas permintaan penggugat dan atau tergugat. Demikian pula berkenaan dengan hal-hal yang dapat dilakukan dalam pemeriksaan ulangan ter-

sebut telah diatur dan ditetapkan secara jelas batasannya. Hal ini perlu ditegaskan karena akan dibandingkan dengan wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menurut Pasal 51 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

#### 4.2 Wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menurut Pasal 51 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

Pada dasarnya, Pasal 51 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatur tugas dan wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan memutus sengketa kewenangan mengadili antar Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya sebagai Pengadilan tingkat pertama dan terakhir.

Sebagaimana telah dikemukakan, kompetensi pengadilan dibedakan atas dua, yaitu kompetensi relatif dan kompetensi absolut.

Kompetensi relatif suatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan pengadilan dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak yang berperkara (penggugat/tergugat) berkedioman disalah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu.

Sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di kotamadya atau ibu kota kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah kotamadya atau kabupaten, dimana pembentukannya ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menurut Pasal 51 ayat (2) sangat jelas objek dan ruang lingkupnya. Yaitu, menyelesaikan gugatan tentang sengketa kewenangan mengadili dalam kapasitas sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir.

Dari kajian tentang wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menurut Pasal 51 ayat (2), penulis temukan satu masalah yang tidak/belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, badan manakah yang berwenang menyelesaikan sengketa tentang kompetensi relatif antara Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam kapasitasnya sebagai pengadilan tingkat pertama seperti yang diatur dalam Pasal 51 ayat (3). Dalam konteks masalah ini, penulis sendiri belum menemukan solusi yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.

#### 4.3 Wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Menurut Pasal 51 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menetapkan :

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan ditingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

Sementara dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ditetapkan :

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Ketentuan inilah yang menjadi pangkal lahirnya berbagai masalah yang berkenaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Dari ketentuan ini pula tersimpul ketidakjelasan pengaturan wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan suatu sengketa Tata Usaha Negara tertentu.

Dalam hal ini, dapat digambarkan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut wewenangnya digantungkan pada klausule yang tercantum dalam Pasal 48, sementara klausule itu sendiri belum jelas dan tuntas serta masih diliputi beberapa permasalahan.

Dari ketentuan Pasal 51 ayat 3 tersimpul bahwa wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 48. Dalam arti, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara baru berwenang menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut bila telah diselesaikan terlebih dahulu melalui Upaya Administratif sebagaimana diatur dalam peraturan dasarnya.

Masalahnya, peraturan dasar (yang mengatur keputusan Tata Usaha Negara beserta upaya administratif yang dapat di tempuh) tidak seragam dalam mengatur jenis dan tingkat upaya administratif yang dapat ditempuh, sehingga dapat menimbulkan keragaman prosedural yang pada akhirnya akan menimbulkan ketidak pastian hukum. Sementara itu, undang-undang juga tidak menetapkan secara tegas keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan dasar gugatan pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Agar pembahasan dapat lebih terarah, maka masalah tersebut di atas dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah yang dijadikan tolok ukur dalam menetapkan bahwa suatu sengketa Tata Usaha Negara (sebagai termaksud dalam Pasal 48) telah diselesaikan melalui upaya administratif yang bersangkutan ?.
2. Apakah yang dijadikan tolok ukur dalam menetapkan keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan dasar gugatan yang diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ?.

Dalam rangka pembahasan-pembahasan tersebut di atas, penulis mengadakan penelitian pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta serta mengadakan wawancara dengan beberapa orang praktisi dan pakar Hukum Administrasi Negara. Penelitian yang dilakukan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta bukanlah dimaksudkan untuk menguji peraturan perundang-undangan melainkan dimaksudkan untuk menginventarisir dan mengidentifisir jenis-jenis gugatan yang diajukan



ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 51 ayat 3.

Hasil wawancara penulis dengan Panitera Muda Bidang-Perkara Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Bapak Asma Samit, S.H., menunjukkan bahwa setahun setelah beroperasinya Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (Januari 1991 - Januari 1992) telah menangani 22 gugatan yang didasarkan atas ketentuan Pasal 51 ayat 3, yang mana dapat diperinci sebagai berikut :

1. Jenis/bidang sengketa :

1.1 Kepegawaian : 11 kasus

1.2 Perburuhan : 11 kasus

2. Jenis upaya administratif yang telah ditempuh :

2.1 Prosedur keberatan : 5 kasus

2.2 Banding administratif : 17 kasus

2.3 Prosedur keberatan dan banding administratif : -

3. Keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan pangkal sengketa :

3.1 Keputusan Tata Usaha Negara Awal : -

3.2 Keputusan Tata Usaha Negara Akhir : 22 kasus

Perlu ditegaskan bahwa data-data tersebut di atas tidaklah dianalisis dalam rangka menguji efektifitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dijadikan sebagai bahan/data penunjang dalam menetapkan tolok ukur pelaksanaan wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ( Pasal 51 ayat 3 ), khususnya tentang tolok ukur penetapan tingkat upaya administratif dan tolok ukur penetapan keputusan Tata Usaha Negara sebagai dasar gugatan.



Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pembahasan masalah ini diarahkan untuk mencapai sasaran berikut ini :

1. Penetapan tolok ukur tingkat upaya administratif.
2. Penetapan tolok ukur keputusan Tata Usaha Negara yang di jadikan dasar gugatan.

ad. 1 Penetapan tolok ukur tingkat upaya administratif.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa Undang-Undang menetapkan adanya jenis sengketa Tata Usaha Negara tertentu yang harus diselesaikan melalui upaya administratif sebelum diajukan ke pengadilan. Selanjutnya ditetapkan pula bahwa - pengadilan baru berwenang jika semua upaya administratif yang bersangkutan telah ditempuh. Hal mana secara jelas dan tegas diatur dalam peraturan yang mengatur keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Masalahnya, pengaturan upaya administratif dalam berbagai peraturan perundang-undangan ternyata tidak sama dan seragam, baik dalam jenis maupun dalam tingkatan. Bahkan ada yang salah dalam mengartikan jenis-jenis upaya administratif tersebut. Misalnya, jenis upaya administratif yang diatur adalah prosedur keberatan, padahal yang dimaksudkan banding administratif (PP. No. 30 Tahun 1980). Pengaturan upaya administratif tersebut dapat diperinci sebagai berikut :

- a. Peraturan yang mengatur upaya administratif hanya dalam bentuk prosedur keberatan.

- b. Peraturan yang mengatur upaya administratif hanya dalam bentuk banding administratif.
- c. Peraturan yang mengatur upaya administratif dalam bentuk prosedur keberatan dan banding administratif.

Masalah ini tercermin pula pada penanganan sengketa Tata Usaha Negara oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berdasarkan pasal 51 ayat 3. Dalam hal ini dari 22 kasus (gugatan) yang ditangani ternyata berbeda-beda jenis dan tingkat upaya administratif yang telah ditempuh sebelumnya. Dan yang paling menarik disini, bahwa ternyata penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif sebagaimana yang disyaratkan hanya terbatas pada satu jenis atau tingkat, yaitu prosedur keberatan saja atau banding administrasi saja, dan tidak ada yang melalui prosedur keberatan dan banding administratif.

Adapun yang menjadi dasar pertimbangan dari pendirian Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (sebagaimana diungkapkan oleh R.Koesbandono, S.H. dalam wawancaranya dengan penulis pada tanggal 14 Pebruari 1992) adalah peraturan dasar yang mengatur upaya administratif tersebut. Dalam hal ini ditegaskan oleh beliau bahwa jika dalam peraturan dasar tersebut hanya diatur upaya administratif dalam bentuk keberatan misalnya, maka dalam hal prosedur keberatan tersebut telah ditempuh maka dipandang telah ditempuh upaya administratif yang bersangkutan sebagaimana disyaratkan dalam pasal 48 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Jadi tolok ukur yang digunakan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam menetapkan bahwa telah ditempuh upaya administratif adalah hal-hal yang secara limitatif ditetapkan dalam peraturan dasarnya.

Pendirian Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ini sejalan dengan pendapat para praktisi dan pakar Hukum Administrasi Negara yang penulis sempat wawancarai, dimana mereka menyatakan bahwa tolok ukurnya jelas tercantum dalam peraturan dasarnya dan ketentuan itu harus dilaksanakan apa adanya.

Dr. Philipus M. Hadjon, S.H. misalnya, dalam wawancara dengan penulis menyatakan :

"upaya administratif yang harus ditempuh dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 48 dapat dilihat (tergantung) dalam peraturan dasar yang mengatur keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Upaya administratif yang tercantum dalam peraturan dasar itulah yang harus dipandang sebagai upaya administratif yang disyaratkan Pasal 48. Untuk itu, kita harus konsisten dalam melaksanakan ketentuan peraturan dasar tersebut!"

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa tolok ukur penetapan tingkat upaya administratif yang harus ditempuh adalah tingkat upaya administratif yang ditetapkan dalam peraturan dasarnya. Untuk lebih jelasnya, tolok ukur tersebut dapat diperinci sebagai berikut :

- a. Sengketa Tata Usaha Negara termaksud termasuk dalam kategori sengketa Tata Usaha Negara tertentu yang harus diselesaikan melalui upaya administratif.
- b. Sengketa Tata Usaha Negara tersebut telah diselesaikan me

lalui upaya administratif sesuai dengan jenis dan tingkatannya yang telah ditetapkan dalam peraturan dasarnya.

Penulis menyadari bahwa pendirian ini tidak sejalan dengan dasar-dasar teori berkenaan upaya administratif yang dikenal dan dikembangkan dalam Ilmu Hukum Administrasi Negara. Sebagaimana diketahui bahwa terhadap keputusan Tata Usaha Negara harus senantiasa terbuka kemungkinan untuk mengajukan keberatan dan banding administratif sampai pada jenjang tertinggi organisasi Tata Usaha Negara. Legitimasi dari pendapat ini dapat dilihat pada Surat Edaran Nomor BH. 10/5/37 Tanggal 18 April 1972 tentang Kasasi Administratif Dalam Lingkungan Departemen Dalam Negeri. Dengan catatan, jika hal itu dapat diartikan sebagai satu bentuk upaya administratif.

Pada prinsipnya, penulis dapat menerima tolok ukur penetapan tingkat upaya administratif dengan alasan :

1. Rumusan Pasal 48 secara jelas menyatakan "seluruh upaya administratif yang bersangkutan" dan bukan "upaya administratif yang tersedia", sehingga jika telah ditempuh upaya administratif yang tercantum dalam peraturan dasar maka dipandang telah ditempuh upaya administratif yang disyaratkan.
2. Upaya administratif pada hakekatnya dimaksudkan sebagai satu bentuk pengawasan intern terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara oleh Pejabat/Instansi atasan yang secara hierarkhis berada dalam satu organisasi, dan tidak

dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa sebagaimana layaknya yang dilakukan oleh badan pengadilan. Sehingga penetapan satu jenis atau tingkatan upaya administratif dipandang telah memberi kesempatan kepada pihak yang dirugikan untuk menyatakan pendapatnya dalam hal tidak dapat menerima suatu keputusan Tata Usaha Negara.

3. Jika semua upaya administratif yang dikenal harus ditempuh untuk dapat dinyatakan telah diselesaikan melalui upaya administratif maka dapat dipandang bertentangan dengan asas peradilan yang sederhana, murah dan cepat.

Sebagai bahan perbandingan, dapat dikemukakan pendapat Benjamin Mangkoedilaga, S.H.(1988:19) yang menyatakan:

"Kecuali itu, kalau seluruh upaya administratif harus terlebih dahulu dipergunakan, hal ini kemungkinan akan lebih memakan waktu yang panjang, sehingga hal itu menurut pendapat kami justru akan bertentangan dengan asas "peradilan yang cepat dan murah" dan akan bertentangan pula dengan rasa keadilan yang tumbuh dalam masyarakat".

- ad. 2 Penetapan tolok ukur keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan dasar gugatan.

Pada uraian terdahulu telah diuraikan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 48.

Masalahnya, keputusan Tata Usaha Negara manakah yang dijadikan pangkal sengketa dalam gugatan yang diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Mengingat ada dua kepu

san Tata Usaha Negara yang terkait dengan pangkal sengketa, yaitu keputusan Tata Usaha Negara yang sejak awal disengketakan dan keputusan Tata Usaha Negara yang lahir dalam proses penyelesaian upaya administratif. Untuk pembahasan selanjutnya, penulis menyebutnya keputusan Tata Usaha Negara awal dan keputusan Tata Usaha Negara akhir.

Dalam konteks permasalahan ini, ada dua pendapat :

- a. Pendapat yang menyatakan bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan dasar gugatan adalah keputusan Tata Usaha Negara awal.
- b. Pendapat yang menyatakan bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan dasar gugatan adalah keputusan Tata Usaha Negara akhir.

Pendapat pertama mengemukakan alasan bahwa keputusan Tata Usaha Negara awallah yang merupakan pangkal lahirnya sengketa, sementara keputusan Tata Usaha Negara akhir hanya berfungsi sebagai suatu upaya penyelesaian. Sehingga dirasakan tidak adil jika keputusan Tata Usaha Negara akhir yang digugat dan dengan demikian harus pula menanggung segala resiko yang akan timbul.

Pendapat kedua mengemukakan alasan bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang lahir dan terkait dengan pokok sengketa harus dipandang sebagai satu kesatuan. Sehingga gugatan terhadap keputusan Tata Usaha Negara akhir dipandang telah pula menggugat keputusan Tata Usaha Negara awal, karena memang dikeluarkan oleh satu instansi.

Masalahnya, adalah apakah semua Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan upaya administratif - masih dapat dipandang berada dalam satu instansi (Badan - Tata Usaha Negara).

Dalam konteks ini, dapat disimak pendapat H.M. Laica Marzuki, S.H. (1992:9) yang menyatakan :

"Badan peradilan semu tersebut adalah secara struktural termasuk bagian dari organisasi Badan Tata Usaha Negara, tetapi oleh peraturan perundang-undangan diberi kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa, seperti halnya dengan badan peradilan"

Lebih lanjut beliau menyatakan :

"Peradilan semu bukan badan peradilan tetapi diberi fungsi peradilan (dalam arti rechtsspraak, judiciary), seperti Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (P4), Panitia Urusan Piutang Negara - (PUPN) dan Kantor Urusan Perumahan (KUP) dikala se belum tahun 1981. Badan-badan peradilan semu tidak merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman dan karena itu tidak termasuk badan peradilan".

Dalam menjelaskan pendapatnya H. M. Laica Marzuki, S.H. (1991:10) mengutip pendapat Paulus Effendie Lotulung yang menyatakan :

"Bahwa peradilan semu itu pada hakekatnya secara organisatoris termasuk organ pemerintah/administratif sehingga karenanya putusannya masih dapat digugat di depan suatu peradilan murni".

Berdasarkan hasil penelitian penulis, ternyata semua gugatan yang masuk ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 51 ayat 3 semuanya didasarkan atas keputusan Tata Usaha Negara akhir. Demikian pula dengan hasil wawancara penulis dengan sejumlah praktisi dan pakar



Hukum Administrasi Negara, ternyata tersimpul pula bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan dasar gugatan adalah keputusan Tata Usaha Negara akhir.

Alasan yang dikemukakan pada prinsipnya sama yaitu keputusan Tata Usaha Negara awal dan keputusan Tata Usaha Negara akhir merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Hal mana analog pula dengan pernyataan banding pada umumnya, baik dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara maupun dilingkungan peradilan lainnya.

Berdasarkan uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan dasar gugatan yang diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara adalah keputusan Tata Usaha Negara akhir. Adapun alasan yang penulis dapat kemukakan :

1. Keputusan akhir tersebut termasuk dalam pengertian keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
2. Badan atau Pejabat yang melaksanakan upaya administratif walaupun menyelenggarakan fungsi peradilan pada prinsipnya masih merupakan bagian dari organisasi badan Tata Usaha Negara.
3. Adanya kewenangan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atasan (yang menangani keberatan dan banding administratif) untuk mengubah, membatalkan untuk selanjutnya menetapkan keputusan Tata Usaha Negara yang baru.

Namun demikian, penulis menyadari bahwa pendapat tersebut di atas agak kontroversial sifatnya khususnya pada dua hal, yaitu :

1. Apakah putusan akhir masuk dalam kategori keputusan Tata Usaha Negara sebagai pangkal sengketa (Pasal 1 ayat 3).
2. Tanggung jawab atas putusan tersebut. Dalam hal ini, dipandang kurang layak jika dibebankan pada pengambil keputusan akhir sementara sengketa berpangkal kepada keputusan awal.

Kedua hal tersebut di atas telah ditegaskan oleh Bapak Mas Bakar, S.H.,M.H. dalam wawancaranya dengan penulis pada tanggal 25 Maret 1992, dimana beliau menyatakan :

"Tidaklah tepat jika keputusan akhir dijadikan dasar gugatan dengan alasan bahwa keputusan tersebut tidak termasuk keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan pangkal sengketa sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dimana keputusan akhir tersebut tidaklah bersifat administratif tetapi bersifat yudicial sehingga tidak tepat bila disebut *beschikking* tetapi adalah *vonnis*. Di samping itu keputusan akhir tersebut bukanlah pangkal sengketa yang menimbulkan kerugian".

Lebih lanjut beliau menyatakan :

"Siapa yang harus memikul tanggungjawab jika ternyata gugatan diterima dan membebani ganti rugi kepada tergugat. Jika keputusan akhir yang digugat, maka berarti instansi atau pejabat atasan yang harus menanggung. Hal mana agak sulit diterima kebenarannya mengingat bukan instansi atau pejabat atasan yang menimbulkan sengketa".

Dari uraian di atas terdapat dua versi pendapat berkenaan dijadikannya keputusan Tata Usaha Negara akhir sebagai dasar gugatan. Dalam konteks ini, penulis tidak dapat membenarkan yang satu dan menyalahkan yang lainnya mengingat masing-masing mempunyai dasar hukum. Dalam arti, kontraversi ini bersumber pada ketidak konsistenan pengaturan keputusan Tata Usaha Negara dan upaya administratif dalam peraturan dasarnya.

Sebagai contoh dapat dikemukakan :

1. Apakah Keputusan P4P dapat dipandang keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat 3 ?
2. Tidak dapatkah dipandang keputusan Gubernur berdasarkan Pasal 10 ayat 2 Undang-Undang Gangguan sebagai keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat 3 ?

Jadi menurut hemat penulis, akar permasalahan terletak pada peraturan dasarnya yang tidak jelas dan tidak tegas dan inilah yang harus disempurnakan terlebih dahulu dalam rangka pemecahan permasalahan yang terurai di atas.

Jika dalam uraian sebelumnya penulis menyimpulkan bahwa keputusan akhirnya yang dijadikan dasar gugatan maka hal itu didasarkan atas pertimbangan :

1. Keputusan yang lahir melalui upaya administratif merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Hal mana sudah tentu disertai penyempurnaan badan-badan yang menyelenggarakan upaya administratif sehingga terpenuhi kriteria yang diinginkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
2. Adapun mengenai tanggung jawab atas putusan tersebut tidak dapat dikatakan bahwa instansi atau pejabat atasan tidak ikut bertanggungjawab. Mengingat adanya kewenangan yang dimiliki, membatalkan untuk selanjutnya menetapkan keputusan Tata Usaha Negara yang baru.

Dalam konteks penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif, perlu diperjelas status hukum Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) se-

bagai lembaga upaya administratif dibidang perburuhan (Ketena-  
gakerjaan). Sebagaimana diketahui bahwa P4 mempunyai dua wewe-  
nang :

1. Wewenang yudikatif, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Ta-  
hun 1957, dan
2. Wewenang Administratif, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12  
Tahun 1964.

Atas dasar ini, penulis memandang bahwa hanya keputusan  
an P4P sebagai pelaksanaan wewenang administratif yang dapat  
digugat di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Demikian halnya dengan badan-badan khusus yang menye-  
lenggarakan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa  
Tata Usaha Negara, perlu diperjelas status hukumnya dalam kon-  
tek Badan Tata Usaha Negara secara keseluruhan. Dalam arti  
apakah badan tersebut masih merupakan Badan Tata Usaha Negara  
atau bukan Badan Tata Usaha Negara, hal mana disebabkan kare-  
na diantara badan-badan tersebut ada yang khusus dibentuk de-  
ngan kewenangan tunggal untuk menyelesaikan secara administra-  
tif sengketa Tata Usaha Negara.

Untuk menutup uraian ini patut pula dijelaskan ketentu-  
an yang mengharuskan sengketa Tata Usaha Negara yang dimaksud  
Pasal 48 diselesaikan melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Ne-  
gara dan bukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dalam hal ini penulis memandang bahwa pemeriksaan mela-  
lui upaya administratif telah memeriksa permasalahan secara  
mendalam sehingga bila harus diperiksa kembali melalui Penga-  
dilan Tata Usaha Negara hal itu akan memperpanjang proses ...



penyelesaian sengketa. Hal ini sebenarnya sudah terangkum dalam ketentuan yang tercantum pada Pasal 51 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dimana dinyatakan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa, memutus, dan menyelesaikan ditingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagai mana dimaksud Pasal 48. Dalam kapasitasnya sebagai pemeriksa tingkat pertama, hal ini hendaknya tidak dilihat dalam artian tingkatan (banding) tetapi dalam artian teknis pemeriksaan, dimana Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana layaknya pada pemeriksaan ditingkat pertama, yaitu memeriksa sengketa secara keseluruhan. Hal mana berarti pula bahwa keputusan Tata Usaha Negara sebagai pelaksanaan upaya administratif diperiksa oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai suatu gugatan dan bukan sebagai suatu pemeriksaan tingkat banding.

**BAB . V**

## BAB V

### P E N U T U P

#### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Permasalahan hukum berkenaan upaya administratif dan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara pada dasarnya bersumber pada peraturan dasar yang mengatur keputusan Tata Usaha Negara beserta upaya administratif, dimana ternyata terdapat ketidak seragaman dalam pengaturan jenis dan tingkat upaya administratif.
2. Tolok ukur penetapan jenis dan tingkat upaya administratif yang harus ditempuh dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara untuk dapat dinyatakan bahwa telah diselesaikan melalui upaya administratif yang bersangkutan adalah apa yang secara jelas ditetapkan dalam peraturan dasarnya.
3. Keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan dasar gugatan pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara adalah keputusan akhir (keputusan Tata Usaha Negara yang lahir dari proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif). Hal mana sejalan dengan kriteria sengketa Tata Usaha Negara, baik menyangkut keputusan Tata Usaha Negara sebagai pangkal sengketa maupun berkenaan dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (pasal 1 ayat 2, 3 dan 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).



## 5.2 Saran-saran

1. Hendaknya diupayakan penyeragaman jenis dan tingkat upaya administratif yang dapat ditempuh dalam peraturan yang mengatur keputusan Tata Usaha Negara.
2. Dalam pengaturan upaya administratif dimasa datang hendaknya tetap mengacu pada asas peradilan yang sederhana, cepat dan murah.
3. Adanya kecenderungan para pihak yang berperkara untuk mendapatkan legalitas dalam sengketa Tata Usaha Negara yang dihadapi, maka sebaiknya para hakim di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara mempertimbangkan secara seksama tentang berbagai kemungkinan dari yurisprudensi yang akan diterbitkan.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU - BUKU :

- Benjamin Mangkoedilaga, 1988. Kompetensi Relatif dan Absolut Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Bandung : Angkasa.
- Indroharto, 1991. Upaya Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- M. Hadin Muhjad, 1985. Beberapa Masalah Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta : Akademi Pressindo.
- Philipus M. Hadjon, 1987. Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Surabaya : Bina - Ilmu.
- Prayudi Atmosudirjo, 1977. Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara, Bandung : Bina Cipta.
- SF. Marbun, 1988. Peradilan Tata Usaha Negara, Yogyakarta : Liberty.
- Sjachran Basah, 1985. Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia, Bandung : Alumni.
- \_\_\_\_\_, 1988. Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi, Jakarta : Rajawali Pers.
- Rochmat Soemitro, 1976. Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia, Cet. IV, Bandung : Eresco.
- \_\_\_\_\_, 1987. Peradilan Tata Usaha Negara, Bandung : Eresco.

BAHAN PENATARAN, TEMU ILMIAH DAN SEMINAR :

- Endang Sutarji, 1992. Meningkatkan Pelayanan Hukum Kepada Masyarakat, Temu Il -  
miah Dalam Rangka Lustrum Ke  
8 Fakultas Hukum Unhas, 2 Ma  
ret.
- H.M. Laica Marzuki, 1992. Penggunaan Upaya Administra-  
tif Dalam Sengketa Tata Usa-  
ha Negara, Seminar Ilmiah Se  
hari Dalam Rangka Takhrij  
Thalabat (Wisuda Sarjana)  
Universitas Muslim Indonesia,  
19 Pebruari.
- Mas Bakar, 1991. Fungsi, Wewenang dan Struk -  
tur Organisasi Pengadilan Ta  
ta Usaha Negara Serta Pro -  
ses Penyelesaian Sengketa  
Tata Usaha Negara, Penataran  
Hukum Acara Tata Usaha Nega-  
ra Dalam Rangka HUT Ke - 39  
Fak. Hukum Unhas, 3 Maret.

Kumpulan Bahan Seminar Nasional Mahasiswa Se-Indonesia ten-  
tang Peradilan Tata Usaha Negara, Senat Mahasiswa Fakultas  
Hukum Universitas Brawijaya, 18 - 24 Januari 1990.

ARTIKEL DAN MAJALAH :

- Agung Mattauch, 1991. Menyongsong Gugatan PTUN, -  
Forum Keadilan, Maret No. 28.
- A. Samsan Nganro, 1991, Menyambut Berfungsinya Pera-  
tun, Kompas, Senin 14 Pebrua  
ri.

- Benjamin Mangkoedilaga, 1991. Eksistensi PTUN dan Kewenangan Para Pejabat Dalam Lingkungan ABRI, Varia Peradilan, Nomor 75.
- Bismar Siregar, 1991. Hakekat dan Tujuan Peratun Dalam Perbandingan Dengan Peradilan Administrasi Belanda, Varia Peradilan, Nomor 75.
- Drajad Setiadi, 1991. PTUN "antara keinginan baik dan optimisme rakyat", Keadilan, Nomor 1 Tahun XVII.
- Indroharto, 1991. Persiapan-persiapan dan Upaya Memasyarakatkan PTUN, Keadilan, Nomor 1 Tahun XVII.
- Moeljarto Tjokrowinoto, 1991. Pengaruh Kultur, Struktur, Birokrasi dan Politik Terhadap Efektifitas UU. PTUN, Keadilan, Nomor 1 Tahun XVII.
- Kompas, Buruh Pabrik Gugat P4-Pusat 500 Juta Rupiah Lewat PT. TUN, 11 September 1991.
- Kompas, Jawaban P4-Pusat : Gugatan Buruh Salah Alamat dan Kabur, 25 September 1991.

PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN :

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan dan Ujung Pandang.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian - Perselisihan Perburuhan.

Peraturan Pemerintah RI. Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah RI. Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah RI. Nomor 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keputusan Presiden RI. Nomor 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang.

# PENGADILAN TINGGI TATA USAHA NEGARA JAKARTA

Jl. Cikini Raya 117 A Telpn 326162 - 326163  
JAKARTA PUSAT 10330

## SURAT KETERANGAN

No : PT.TUH.JNT.UH. 121. 1992

Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, dengan ini menerangkan bahwa :

N a m a : BASC PANGLANG  
No. Induk : 87 02 208  
Program Studi : Strata Satu  
Jurusan : Hukum Tata Negara  
Alamat : Jl. Dahlia No. 34 Ujung Pampang

Sesuai dengan Surat Pengantar Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Ujung Pampang tertanggal 28 Januari 1992 No : 0149/PT.04.-  
M7.FH/N.10.24/92, nama tersebut di atas telah melakukan penelitian untuk penyusunan skripsi dengan judul :

" TOLAK UKUR PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN PASAL  
51 AYAT 3 UNDANG - UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986 ",  
pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dari tanggal 11 s/d  
17 Februari 1992.

Demikian, Surat Keterangan ini dibuat untuk di gunakan se-  
bagaimana mestinya.-

Jakarta, 17 Februari 1992

PENGADILAN TINGGI TATA USAHA NEGARA JAKARTA

K e t u a,



*[Handwritten Signature]*  
R. KOESBANIDJO, S.H.  
NIP. 84000 4441