**Sejarah Pembentukan Peradilan Tata Usaha**

**Negara (PTUN) di Indonesia**

1. **Pendahuluan**

Prof. Prajudi Admosudirdjo pernah mengatakan, bahwa: “Bagi Indonesia yang kini tengah membangun masyarakatnya dengan pesat, peranan Pemerintah tampak sangat menonjol, baik sebagai perencana, pembimbing, maupun pelaksana. Oleh sebab itu, tidaklah mengherankan, apabila kaidah-kaidah Hu­kum Tata Usaha Negara setiap hari kian bertambah banyak. Kiranya sulit untuk dalam suasana hidup dewasa ini menemu­kan satu bidang kehidupan pribadi Indonesia, yang secara langsung maupun tidak langsung terkena suatu peraturan atau kebijaksanaan administratif”.

Hanya sayang sekali, bahwa pertambahan kuantitas kaidah­kaidah Hukum Tata Usaha Negara Indonesia itu belum disertai suatu pembaharuan sistem dalam Hukum Tata Usaha Indone­sia. Sebab masih saja dianut teori-teori lama dari Van Vollen­hoven, Prins, Logemann dan lain-Lain sarjana hukum Belanda yang lebih modern seperti Van Praag, Stellinga, Van Poelje dan Crence le Roy. Seakan-akan selama 30 tahun merdeka ini Republik Indonesia belum mengalami perubahan sejarah politik dan sosial yang secara prinsipiil berbeda dan menyimpang dari­pada sejarah politik sosial di negeri Belanda[[1]](#footnote-2) )

Kiranya sudah tiba waktunya kini untuk mencari prinsip­-prinsip Hukum Tata Usaha Negara yang mana yang kini berlaku di Indonesia, setelah kita berpegangan pada Pancasila dan Un­dang-Undang Dasar 1945 sebagai *Grundnorm*; serta setelah kita melalui sejarah politik dan sosial selama 30 tahun terakhir ini, yaitu melalui sistem pemerintahan parlementer di tahun lima puluhan, sistem demokrasi terpimpin yang menjurus ke arah sistem pemerintahan totaliter di tahun enam puluhan, sistem pemerintahan Orde Baru di tahun 1965 menuju sistem pemerin­tahan Pancasila yang sesungguhnya.

Di samping bertambah banyaknya peraturan-peraturan Hu­kum Tata Usaha Negara di negara kita corak daripada kaidah­kaidah Hukum Tata Usaha Negara itu sendiri telah mulai me­nunjukkan perkembangan baru, akibat pelaksanaan Rencana­rencana Pembangunan Lima Tahun, yang kian hari membutuh­kan kerjasama interdepartemental.[[2]](#footnote-3))

Sebab itu kita melihat bertambah banyaknya Surat Ke­putusan Bersama yang dikeluarkan oleh beberapa orang men­teri, karena materi yang diatur oleh keputusan itu membutuh­kan kerjasama yang erat antara beberapa departemen. Misalnya, pembangunan rumah murah tidak mungkin dilakukan tanpa adanya kerjasama dan pembagian tugas antara Direktorat Agra­ria dari Departemen Dalam Negeri, pemerintahan Daerah, PUTL dan Departemen Kehakiman. Demikian pula urusan sumbang­an, memerlukan campur tangan menteri dan Departemen Keuangan, di samping menteri dan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Di masa depan kiranya kita akan lebih banyak lagi melihat surat-surat keputusan bersama semacam itu. Sebab itu perlulah benar-benar dipikirkan dasar hukum dan kekuatan hukum surat keputusan bersama itu. Dan di dalam urut-urutan kaidah­ kaidah hukum manakah kedudukan Surat Keputusan Bersama itu, apakah ia sama kedudukannya dengan Surat Keputusan Menteri, ataukah mungkin lebih tinggi? Bagaimana pula ke­dudukannya terhadap Surat Keputusan Presiden?

Hal ini penting untuk dapat menentukan batas-batas we­wenang daripada materi Surat Keputusan Bersama. Apakah ia boleh melampaui batas wewenang seorang menteri yang me­ngeluarkan Surat Keputusan Bersama itu?

Dan apakah ketua lembaga negara nondepartemental, seperti BAPPENAS dan LAN boleh mengeluarkan Surat Ke­putusan Bersama, bersama-sama dengan (beberapa orang) men­teri?

Maka tampaklah, bahwa sejak Repelita I sesungguhnya secara tak terasa, kita sudah memasuki suatu struktur adminis­trasi negara, yang secara prinsipiil berbeda dengan struktur ad­ministrasi negara kita sebelumnya. Sebab kalau sebelum Repelita I tugas-tugas pembangunan masih dilaksanakan oleh masing-masing departemen secara terpisah-pisah, sehingga koordinasi-integrasi-sinkronisasi baru diperlukan secara ver­tikal-departemental, maka sejak Repelita I yang dibutuhkan adalah koordinasi-integrasi-sinkronisasi instansi-instansi pe­merintah yang lebih luas dan intensif yaitu yang di samping diselenggarakan secara vertikal-departemental, juga harus di­laksanakan secara horisontal-interdepartemental antara be­berapa orang menteri, atau antara beberapa orang sekretaris jenderal, direktur jenderal, dan sebagainya. Bahkan di dalam satu proyek tidak jarang diperlukan kerjasama secara diagonal­interdepartemental, antara sekjen dari departemen yang satu dengan direktur dari departemen yang lain, misalnya.

Akan tetapi karena kita masih berpikir dengan pola lama cara kerjasama yang horisontal/diagonal interdepartemental yang merupakan suatu keharusan di dalam dunia modern sekarang ini dianggap “merusak” dan “mengganggu” sistem pemerintahan kita. Padahal yang diperlukan adalah suatu cara pemikiran baru di bidang Hukum Tata Usaha Negara, yang lebih sesuai dengan perkembangan asas-asas serta kebutuhan mana­jemen dan administrasi suatu negara yang modern. Seperti juga di dalam bidang-bidang lain, rupanya di sini pula para sarjana hukum kita sulit melepaskan diri dari asas-asas hukum yang sudah dikenalnya sejak bangku sekolah, dengan melupa­kan bahwa asas-asas hukum itu merupakan asas-asas yang dikembangkan oleh sarjana hukum dan praktek hukum masa lalu, yang sesuai dengan tingkat perkembangan masyarakat pada waktu itu pula.

Maka untuk turut mengembangkan asas-asas hukum yang baru itu, sesuai dengan administrasi negara yang membutuh­kan kerjasama horisontal/diagonal-interdepartemental itu, sejak 1972 di Fakultas Hukum UNPAD telah diintroduksikan suatu mata kuliah baru dengan nama Hukum Antarwewenang (atau Hukum Perselisihan II). Di samping membahas masalah-masa­lah administrasi negara, khusus mengenai konflik-konflik yang timbul antara beberapa instansi pemerintah dalam rangka pe­laksanaan satu proyek pembangunan, berhubung adanya dua peraturan yang berbeda yang menyangkut proyek yang sama itu, atau berhubung kabur atau tidak adanya peraturan yang mengatur siapa (instansi manakah yang berwenang menangani tugas yang tertentu dalam rangka penyelesaian proyek itu), juga bertujuan, mengembangkan asas-asas Hukum Antar­wewenang dengan melihat pada asas-asas pemerintahan yang baik di dalam sistem-sistem hukum yang lain, serta dengan mempelajari asas-asas yang berlaku dalam bidang administrasi negara modern, khususnya dalam bidang administrasi pem­bangunan.

Sebab, apabila kita akan mengadakan suatu sistem per­adilan administrasi, tentulah terlebih dahulu kita harus me­miliki seperangkat asas-asas dan kaidah-kaidah hukum menge­nai asas-asas pemerintahan yang baik di negara modern yang sedang membangun (yaitu Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Antarwewenang) di samping peraturan Hukum Acara Tata Usaha Negara.

Untuk mengatasi kekhawatiran, jika ada suatu sistem per­adilan administratif, maka pemerintah akan dipersulit untuk mengambil kebijaksanaan sendiri, terutama dalam hal-hal yang menyangkut politik (dan kebijaksanaan pemerintah yang sama yang tidak menyangkut soal politik?), oleh M. Davis dalam karangannya *“Tort Liability of Governmental Units”* menun­jukkan, bahwa kita harus membedakan antara perbuatan-per­buatan pemerintah di bidang perencanaan dan di bidang pelaksanaan. Demi pemerintahan yang baik dan efisien perbuat­an-perbuatan di bidang perencanaan tidak patut diadili oleh suatu pengadilan, akan tetapi itu tidak berarti bahwa cara­cara pelaksanaan (instansi-instansi) pemerintah tidak boleh di­bawa ke pengadilan administratif.

Sebab sekali rencana pemerintah telah dituangkan ke dalam kaidah-kaidah hukum, maka di dalam suatu negara hukum, pemerintah pun sudah terikat pada apa yang telah di­tetapkan sebagai hukum yang berlaku.

Jika pada suatu saat terasa kebutuhan untuk merubah pengaturan suatu masalah hendaknya hukumnya pun perlu dirubah terlebih dahulu sebelum diambil sikap yang baru itu.

Inilah makna daripada Negara Hukum yang di dalam segala hal tidak mengabaikan kepastian hukum bagi warganegara­nya.

Maka dalam rangka pengadaan suatu peradilan administra­tif masih banyak masalah-masalah yang perlu dipikirkan se­belumnya secara masak, yaitu antara lain:[[3]](#footnote-4))

1. Instansi manakah yang sebaiknya dijadikan pengadilan ad­ministratif? Pengadilan negeri, pengadilan tinggi, panitia­panitia departemen atau antardepartemen? Ataukah di­ciptakan suatu badan peradilan administratif yang bebas dari pemerintah di satu pihak dan terlepas dari pengadil­an umum di lain pihak?
2. Perkara-perkara apakah dan yang bagaimanakah yang akan menjadi kompetensi hakim pengadilan administratif itu?
3. Bagaimana struktur dan organisasi pengadilan adminis­tratif itu, terutama dalam hubungannya dengan Presiden, Departemen Kehakiman, Mahkamah Agung, Lembaga Ad­ministrasi Negara, bahkan juga dengan DPR serta Badan Pengawas Keuangan Negara dan Departemen Keuangan?
4. Bagaimana sistem peradilan administratif yang hendak di­ciptakan itu? Apakah (perlu) ada pemeriksaan banding dan kasasi, dan jika dianggap perlu, apakah pemeriksaan kasasi itu juga akan meliputi fakta-fakta atau hanya merupakan pemeriksaan mengenai penerapan hukumnya saja?
5. Hukum Acara yang bagaimanakah yang akan diperguna­ kan oleh peradilan administrasi itu?
6. Bagaimana pula pengangkatan dan syarat-syarat peng­angkatan hakim-hakimnya?

Dan masih banyak lagi masalah-masalah yang perlu men­dapatkan jawaban yang tegas sebelum kita mengadakan suatu pengadilan administratif serta menciptakan suatu undang­undang tentang peradilan tata usaha negara.

Untuk memperoleh jawaban itu kiranya masing-masing masalah masih memerlukan penelitian yang jauh lebih men­dalam daripada yang telah dilakukan sampai kini.

Maka pada kesempatan ini hanyalah dapat diajukan be­berapa buah pikiran saja sebagai bahan perbandingan dan bahan pemikiran, untuk diolah dan diteliti kemungkinan-kemungkinan lebih lanjut dalam penelitian-penelitian yang masih perlu di­adakan itu.

1. **Pengadilan Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Tata Usaha Negara (*Verwaltungs-prozessrecht*) di Jerman Barat**

Sebelum tahun 1952 Jerman Barat sudah mengenal peng­adian-pengadilan administratif, akan tetapi, seperti di negeri Beianda, pembentukan pengadilan-pengadilan administratif itu tidak didasarkan pada suatu pemikiran (falsafah) yang sistematis dan menyeluruh (yaitu berdasarkan suatu Generalklausel), akan tetapi hanya diadakan apabila terasa adanya kebutuhan untuk dalam hal-hal yang khusus membuka kesempatan bagi orang yang terkena suatu keputusan pejabat eksekutif/adminis­tratif untuk secara hukum memohon peninjauan kembali ke­putusan yang dirasakan kurang adil atau kurang mempunyai dasar hukum itu.

Di samping itu pengadilan-pengadilan administratif yang diadakan belum menunjukkan keseragaman dalam hukum acaranya, berbeda dengan keadaan sesudah tahun 1946. Karena pengadilan administratif belum dianggap sebagai suatu bentuk peradilan, akan tetapi dianggap sebagai suatu cara pengawasan oleh lembaga eksekutif sendiri agar pelaksanaan administrasi negara dilakukan menurut dan berdasarkan asas-asas serta per­aturan hukum, yang harus dipegang teguh oleh suatu negara hukum yang demokratis.

Sebagaimana dikatakan oleh Carl Hermann Ule dalam Kata Pengantar bukunya yang berjudul *“Verwaltungs prozess­recht”,* maka (sejarah) perkembangan administrasi negara dan hukum administrasi negara di Jerman mencerminkan per­kembangan dan perubahan yang teriadi sejak abad ke-19 dari suatu negara hukum yang liberal ke arah suatu negara sejahtera.

Oleh sebab itu, seperti halnya di Perancis dan di negeri Belanda, sampai tahun 1952 pengadilan-pengadilan administra­tif di Jerman secara formal terpisah dari lembaga-lembaga admi­nistrasi negara (itupun tidak semuanya) akan tetapi secara mate­riil dan personal sesungguhnya tidak terpisah dari badan ekse­kutif, oleh sebab orang-orang yang memutus masih tetap me­rupakan pejabat-pejabat eksekutif. Demikian pula hukum ma­teriilnya adalah peraturan-peraturan yang berlaku dalam kalang­an eksekutif, dan belum dikenal suatu hukum acara yang ber­laku umum bagi semua pengadilan-pengadilan administratif.[[4]](#footnote-5) )

Dengan lain perkataan *“freies Ermessen”* masih terlalu banyak diperbolehkan berbicara di dalam pengadilan adminis­tratif itu, sehingga karena pihak yang memutuskan adalah pihak eksekutif sendiri, maka kurang terdapat keobyektifan dalam penilaian perimbangan kepentingan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan.

Hal ini (seperti dikemukakan oleh Ule di atas) mem­bahayakan penegakan asas-asas negara hukum di dalam suatu iegara kesejahteraan.

Sehingga sejak tahun 1952 di Jerman Barat diadakan pemisahan yang prinsipiil antara bidang eksekutif di satu pihak dengan pengadilan dan pengadilan administratif di lain pihak.

Dengan bergesernya pandangan orang terhadap pengadilan administratif sebagai “suatu cara pengawasan intern bidang eksekutif sendiri terhadap pejabat-pejabatnya” menjadi “suatu cara peradilan yang sesungguhnya” dirasakan kebutuhan akan suatu Hukum Acara Administrasi Negara, yang dasarnya dituangkan dalam *Generalklausel* atau *Aufzaehlungsgrundsatz* yang dituangkan dalam pasal 13 *Gerichts Verfassungs Gesetz* (G. V. G) yang menyatakan, bahwa pengadilan umum/biasa berwenang mengadili semua sengketa-sengketa hukum yang tidak (karena sifat masalahnya atau karena ketentuan hu­kum) termasuk wewenang (salah satu) pengadilan adminis­tratif.

Karena aaanya Generalklausel itu, maka:

1. Semenjak tahun 1952 Hukum Acara Administratif atau *Verwaltungs-prozessrecht* itu tidak hanya perlu dipelajari oleh pejabat eksekutif saja, akan tetapi juga oleh semua sarjana hukum dan semua hakim pengadilan, termasuk para hakim pengadilan wasa/umum.
2. Pengadilan administratif menjadi suatu cabang (*Zweig*) dari badan atau fungsi peradilan pada umumnya, yang ter­lepas dari badan dan fungsi eksekutif.

Hal ini mengakibatkan, bahwa:[[5]](#footnote-6) )

* 1. Pengadilan administratif menjadi bagian daripada ke­seluruhan badan peradilan;
  2. Sengketa-sengketa administratif diadili oleh hakim-hakim profesional; tidak lagi oleh pejabat-pejabat eksekutif yang diberi tugas “mengadili”;
  3. Diperlukan penentuan hukum materiil maupun hukum acara yang berlaku dalam pengadilan-pengadilan adminis­tratif itu;
  4. Pemeriksaan dan putusan pengadilan administratif sejauh mungkin berpegangan pada asas-asas hukum umum, ke­cuali apabila berdasarkan sifat khas hubungan adminis­tratif tersengketa hal itu tidak mungkin.

1. **Usaha-usaha Menuju Ke Arah Terbentuknya PTUN**

Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat dikatakan penting artinya bagi bangsa Indonesia, mengingat undang-undang ini mem­berikan landasan pada badan yudikatif untuk menilai tindakan badan eksekutif serta mengandung perlindungan hukum ke­pada anggota masyarakat.

Garis-garis Besar Haluan Negara mengamanatkan bahwa usaha untuk mewujudkan tata kehidupan yang dicita-citakan itu dilakukan melalui pembangunan nasional yang bertahap, berlanjut dan berkesinambungan. Dalam usaha untuk mencapai tujuan tersebut, sesuai dengan sistem yang dianut dalam UUD 1945 dan GBHN pemerintah melalui aparatnya/ aparaturnya di bidang Tata Usaha Negara diharuskan berperan positif aktif dalam kehidupan masyarakat.

Sesungguhnya kalau kita perhatikan, usaha-usaha untuk membuat Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara sudah mulai dibicarakan sejak tahun 1948, yaitu sejak dimulainya Rancangan Undang-undang yang dipersiapkan oleh Prof. Wirjo­no Prodjodikoro, S.H. Kemudian Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 mencantumkan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu peradilan yang melakykan kekuasaan ke­hakiman, yakni Pasal 10 ayat (1) yang terdiri dari:

* + - Peradilan umum
    - Peradilan agama
    - Peradilan militer
    - Peradilan tata usaha negara.

Selanjutnya TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN dalam Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun ketiga memerintahkan pula agar mengusahakan terwujudnya PTUN, bahkan pada tahun 1982 pernah suatu RUU disampaikan ke­pada DPR,akan tetapi pembahasannya belum terselesaikan sam­pai berakhirnya masa kerja DPR periode tersebut.

Kembali kita menengok usaha-usaha ke arah pembentuk­an PTUN pada tahun 1948 yang dirintis oleh Prof. Wirjono Prodjodikoro, S.H. Pada tahun itu pula ditetapkan dan di­umumkannya UU No. 19/1948 tentang “Susunan dan Kekuasa­an Badan-hadan Kehakiman dan Kejaksaan”. Dalam UU ini, yakni pasal 6 ayat ( l) ditegaskan adanya 3 (tiga) lingkungan peradilan dalam Negara Republik Indonesia: peradilan umum, peradilan tata usaha negara, dan peradilan ketentaraan. Semen­tara itu dalam Bab III di bawah judul “Tata Usaha Negara/ Pemerintahan” yang hanya terdiri dari 2 pasal (pasal 66 dan 67) ditegaskan sebagai berikut:

“Jika dengan undang-undang at au berdasar atas undang-un­dang tidak ditetapkan badan-badan kehakiman lain untuk me­meriksa dan memutus perkara-perkara dalam soal tata usaha peme­rintahan, maka pengadilan tinggi tetap dalam tingkatan pertama dan Mahkamah Agung dalam tingkatan kedua memeriksa dan memutus perkara-perkara itu”. (pasal 66).

Sedang pada pasal 67 ditegaskan sebagai berikut:

“Badan-badan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usa­ha Pemerintahan yang dimaksudkan dalam pasal 66 berada dalam pengawasan Mahkamah Agung serupa dengan yang dimuat dalam pasal 55”.

Sekarang yang menjadi pertanyaan, mengapa pengadilan tinggi sebagai badan kehakiman tingkat pertama yang me­meriksa dan memutus sengketa-sengketa tata usaha petnerintah­an? Mengapa bukan pengadilan Negeri?

Menurut Prof. Wirjono Prodjodikoro, S.H. (*Peradilan Tata Usaha Pemerintahan* yang dimuat dalam majalah *Hukum* No. 1 Th. 1952, hal. 5-23) dikatakan bahwa pengadilan negeri ku­rang cakap untuk menjadi hakim tata usaha pemerintahan. Sedangkan pengadilan tinggi dinilainya cukup cakap untuk melakukan pekerjaan ini.

Meskipun UU No. 19/1948 sudah mempunyai kekuatan hukum (karena sudah ditetapkan atau istilah sekarang “disah­kan”) dan telah mempunyai kekuatan mengikat (karena sudah diumumkan, atau istilah sekarang ini “diundangkan”), tetapi kenyataannya belum mempunyai kekuatan berlaku, karena dalam pasal 72 dikatakan bahwa: Undang-undang ini mulai ber­laku pada hari yang akan ditetapkan oleh Menteri Kehakim­an”.[[6]](#footnote-7) )

Sebelum pasal 72 ditandatangani pemerintah berniat mempersiapkan terlebih dahulu undang-undang yang mengatur mengenai acara pemeriksaan perkara-perkara.

1. **Periode Konstitusi RIS-UUD Sementara**

Pada periode berlakunya konstitusi RIS (27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950) maupun pada periode berlakunya UUDS (17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959) belum pernah dihasilkan suatu peraturan perundang­undangan yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman. Hat ini disebabkan karena dalam sejarah perkembangan politik hukum di negara kita, mencatat peraturan perundang-undang­an yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman setelah yang pertama yaitu UU No. 19/1948 (walaupun tidak pernah ber­laku) adalah UU No. 19/1964 tentang “Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (sebagai yang kedua). Dengan demikian selama kurun waktu dua windu praktis UU No. 19/1948 tidak berlaku.

Walaupun demikian ini tidak berarti dalam agenda Ketata­negaraan pada dua periode tersebut tidak memberikan landasan hukum yang membuka kemungkinan untuk membentuk Per­adilan Tata Usaha Negara.[[7]](#footnote-8))

Dalam pasal 161 Konstitusi RIS dapat kita simak:

“Pemutusan tentang sengketa yang mengenai hukum tata usaha diserahkan kepada pengadilan yang mengadili perkara perdata atau kepada alat-alat perlengkapan lain, tetapi jika demikian seboleh-­bolehnya dengan jaminan yang serupa tentang keadilan dan kebenar­an”.

Dari rumusan pasal ini, berarti terhadap sengketa tata usaha pemutusannya dibuka dua kemungkinan, yaitu diputus oleh pengadilan perdata (sipil) atau diputus oleh alat per­lengkapan lain dengan syarat jaminan “serupa” tentang keadil­an dan kebenaran yang dilakuka.n oleh pengadilan perdata dan di dalam memutus sengketa tata usaha tersebut alat-alat perlengkapan lain itu tidak diperkenankan untuk bertindak se­wenang-wenang dalam memberikan keadilan dan kebenaran.

Guna menghindari tak dipenuhinya persyaratan oleh alat­alat perlengkapan lain dalam memutus sengketa tatausaha, ma­ka dibuatlah pagarnya sebagaimana ditentukan oleh pasal 162 yang antara lain menyebutkan, bahwa dengan undang-undang federal dapat diatur cara memutuskan sengketa mengenai hu­kum tata usaha dan yang bersangkutan dengan peraturan­peraturan yang diadakan dengan atau atas kuasa konstitusi ini atau yang diadakan dengan undang-undang federal ... dan seterasnya”.

Undang-undang federal dimaksud ternyata tak kunjung datang. Bagaimana sekarang pada masa di bawah kekuasaan UUD Sementara? Ternyata keadaannya sama saja! Hal ini di­karenakan rumusan pasal 161 Konstitusi RIS dioper secara utuh dan ditempatkan pada pasal 108 UUDS.

1. **Periode Sebelum Orde Baru (Masa transisi)**

Pada periode ini, penulis akan mem fokus-kan periode Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan 10 Maret 1966. Telah kita ketahui bersama, bahwa Dekrit Presiden tersebut salah satu sasarannya adalah kembali ke UUD 1945, dan sebagai langkah awalnya adalah pembentukan MPRS oleh Presiden dengan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959 dan Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 1959.

Adapun produk-produk MPRS dalam sub periode yang sedang kita telusuri ini yang memberi landasan hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara dapat kita temukan dalam TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang: “Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969”, pada lampiran A (Menurut pasal 9 ayat (1) TAP MPRS No. II/MPRS/1960 merupakan satu kesatuan) di bagian III: “Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan “Para­graf 402 atau No. 37 yang menegaskan bahwa” ... diadakan peradilan administratif”.

Apa yang sudah digariskan oleh TAP MPRS tersebut, kemudian dipertegas lagi di dalam UU No. 19/1964 tentang: “Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman” (LN 1964 No. 107, TLN No. 2699 pasal 67 ayat (1) yang mengata­kan, bahwa ”Kekuasaan Kehakiman yang berkepribadian Panca­sila dan yang menjalankan fungsi hukum sebagai pengayom­an, dilaksanakan oleh Pengadilan dalam lingkungan ...; d. Per­adilan Tata Usaha Negara”. Terhadap Ketentuan pasal 7 ayat (1) ini diberi penjelasan resmi yang antara lain me-nyebutkan:­

“Yang dimaksudkan dengan Pengadilan Tata Usaha Negara ada­lah yang disebut “Peradilan Administratifl”, dalam ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960, dan antara lain juga disebutkan “per­adilan kepegawaian” dalam pasal 21 Undang-Undang No. 18 tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara tahun 1961 No. 263; Tambahan Lembaran Negara No. 1312)”.[[8]](#footnote-9))

Untuk memenuhi kedua ketentuan tersebut, dilakukanlah usaha untuk mewujudkannya. Sebagai contoh: RUU PERATUN tahun 1966, meskipun gagal.

1. **Periode Orde Baru**

Untuk pertama kalinya, pada tahun 1967 keluar Rancang­an Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, di mana ran­cangan UU ini merupakan suatu revisi dari rancangan UU Per­adilan Tata Usaha Negara tahun 1960 (karena telah terjadi perubahan peta politik dari orde lama ke orde baru dan hasrat untuk memberikan yurisdiksi dalam segala bidang kepada Per­adilan Tata Usaha Negara) yang diajukan oleh beberapa anggota DPRGR-RI sebagai usul atas dasar hak inisiatif. Namun ter­nyata hasil inipun sama dengan yang terdahulu, yaitu tiadanya penyelesaian lebih lanjut.[[9]](#footnote-10)

Pada akhirnya Pemerintah orde baru telah mencabut UU No. 19/1964 dan diganti dengan UU No. 14 tahun 1970 tentang “Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman” (LN 1970 No. 14, TLN No. 2951). Dalam UU ini pada pasal 10 ayat (1) ditegaskan bahwa: “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan: .., d. Peradilan rata Usaha Negara”. Demikian pula di dalam pasal 35 UU No. 8/1974 tentang “Pokok-Pokok Kepegawaian” (LN 1974 No. 55, TLN No. 3041) menyebutkan bahwa: “Penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara yang di­maksud dalam Undang-undang No. 14 tahun 1970 tentang Ke­tentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman”.[[10]](#footnote-11) )

Selanjutnya tertuang dalam REPELITA II BAB 27 ten­tang: “Hukum” ditentukan, bahwa dalam rangka terselenggara­nya ketertiban dan kepastian hukum di bidang administrasi pe­merintahan”. Pada tahun 1978 usaha tersebut dikukuhkan da­lam TAP MPR-RI No. IV/MPR/1978 tentang GBHN bidang “'hukum” huruf d, bahwa “Mengusahakan terwujudnya Per­adilan Tata Usaha Negara”.

Kemudian Pidato Presiden Soeharto pada tanggal 16 Agus­tus 1978 di depan sidang DPR-RI, yang antara lain: “Demikian pula akan diusahakan terbentuknya pengadilan administrasi, yang dapat menampung dan menyelesaikan ... dan seterus­nya”. Dari pidato inilah, kemudian berselang empat tahun, janji Presiden tersebut terealisasi, terbukti dengan Pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara kepada DPR­ RI untuk mendapatkan pengesahan.

Meskipun cukup panjang dan berliku, maka pada akhir­nya (berselang empat tahun) rancangan undang-undang ter­sebut tetap diusahakan dengan nama Peradilan Tata Usaha Negara kepada DPR-RI, mengingat pengajuan RUU tahun 1982 tersebut, masa bakti anggota DPR-RI telah habis.

1. **Sejarah Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia**
2. **Pendahuluan**

Prof. Prajudi Admosudirdjo pernah mengatakan, bahwa: “Bagi Indonesia yang kini tengah membangun masyarakatnya dengan pesat, peranan Pemerintah tampak sangat menonjol, baik sebagai perencana, pembimbing, maupun pelaksana. Oleh sebab itu, tidaklah mengherankan, apabila kaidah-kaidah Hu­kum Tata Usaha Negara setiap hari kian bertambah banyak. Kiranya sulit untuk dalam suasana hidup dewasa ini menemu­kan satu bidang kehidupan pribadi Indonesia, yang secara langsung maupun tidak langsung terkena suatu peraturan atau kebijaksanaan administratif”.

Hanya sayang sekali, bahwa pertambahan kuantitas kaidah­kaidah Hukum Tata Usaha Negara Indonesia itu belum disertai suatu pembaharuan sistem dalam Hukum Tata Usaha Indone­sia. Sebab masih saja dianut teori-teori lama dari Van Vollen­hoven, Prins, Logemann dan lain-Lain sarjana hukum Belanda yang lebih modern seperti Van Praag, Stellinga, Van Poelje dan Crence le Roy. Seakan-akan selama 30 tahun merdeka ini Republik Indonesia belum mengalami perubahan sejarah politik dan sosial yang secara prinsipiil berbeda dan menyimpang dari­pada sejarah politik sosial di negeri Belanda[[11]](#footnote-12) )

Kiranya sudah tiba waktunya kini untuk mencari prinsip­-prinsip Hukum Tata Usaha Negara yang mana yang kini berlaku di Indonesia, setelah kita berpegangan pada Pancasila dan Un­dang-Undang Dasar 1945 sebagai *Grundnorm*; serta setelah kita melalui sejarah politik dan sosial selama 30 tahun terakhir ini, yaitu melalui sistem pemerintahan parlementer di tahun lima puluhan, sistem demokrasi terpimpin yang menjurus ke arah sistem pemerintahan totaliter di tahun enam puluhan, sistem pemerintahan Orde Baru di tahun 1965 menuju sistem pemerin­tahan Pancasila yang sesungguhnya.

Di samping bertambah banyaknya peraturan-peraturan Hu­kum Tata Usaha Negara di negara kita corak daripada kaidah­kaidah Hukum Tata Usaha Negara itu sendiri telah mulai me­nunjukkan perkembangan baru, akibat pelaksanaan Rencana­rencana Pembangunan Lima Tahun, yang kian hari membutuh­kan kerjasama interdepartemental.[[12]](#footnote-13))

Sebab itu kita melihat bertambah banyaknya Surat Ke­putusan Bersama yang dikeluarkan oleh beberapa orang men­teri, karena materi yang diatur oleh keputusan itu membutuh­kan kerjasama yang erat antara beberapa departemen. Misalnya, pembangunan rumah murah tidak mungkin dilakukan tanpa adanya kerjasama dan pembagian tugas antara Direktorat Agra­ria dari Departemen Dalam Negeri, pemerintahan Daerah, PUTL dan Departemen Kehakiman. Demikian pula urusan sumbang­an, memerlukan campur tangan menteri dan Departemen Keuangan, di samping menteri dan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Di masa depan kiranya kita akan lebih banyak lagi melihat surat-surat keputusan bersama semacam itu. Sebab itu perlulah benar-benar dipikirkan dasar hukum dan kekuatan hukum surat keputusan bersama itu. Dan di dalam urut-urutan kaidah­ kaidah hukum manakah kedudukan Surat Keputusan Bersama itu, apakah ia sama kedudukannya dengan Surat Keputusan Menteri, ataukah mungkin lebih tinggi? Bagaimana pula ke­dudukannya terhadap Surat Keputusan Presiden?

Hal ini penting untuk dapat menentukan batas-batas we­wenang daripada materi Surat Keputusan Bersama. Apakah ia boleh melampaui batas wewenang seorang menteri yang me­ngeluarkan Surat Keputusan Bersama itu?

Dan apakah ketua lembaga negara nondepartemental, seperti BAPPENAS dan LAN boleh mengeluarkan Surat Ke­putusan Bersama, bersama-sama dengan (beberapa orang) men­teri?

Maka tampaklah, bahwa sejak Repelita I sesungguhnya secara tak terasa, kita sudah memasuki suatu struktur adminis­trasi negara, yang secara prinsipiil berbeda dengan struktur ad­ministrasi negara kita sebelumnya. Sebab kalau sebelum Repelita I tugas-tugas pembangunan masih dilaksanakan oleh masing-masing departemen secara terpisah-pisah, sehingga koordinasi-integrasi-sinkronisasi baru diperlukan secara ver­tikal-departemental, maka sejak Repelita I yang dibutuhkan adalah koordinasi-integrasi-sinkronisasi instansi-instansi pe­merintah yang lebih luas dan intensif yaitu yang di samping diselenggarakan secara vertikal-departemental, juga harus di­laksanakan secara horisontal-interdepartemental antara be­berapa orang menteri, atau antara beberapa orang sekretaris jenderal, direktur jenderal, dan sebagainya. Bahkan di dalam satu proyek tidak jarang diperlukan kerjasama secara diagonal­interdepartemental, antara sekjen dari departemen yang satu dengan direktur dari departemen yang lain, misalnya.

Akan tetapi karena kita masih berpikir dengan pola lama cara kerjasama yang horisontal/diagonal interdepartemental yang merupakan suatu keharusan di dalam dunia modern sekarang ini dianggap “merusak” dan “mengganggu” sistem pemerintahan kita. Padahal yang diperlukan adalah suatu cara pemikiran baru di bidang Hukum Tata Usaha Negara, yang lebih sesuai dengan perkembangan asas-asas serta kebutuhan mana­jemen dan administrasi suatu negara yang modern. Seperti juga di dalam bidang-bidang lain, rupanya di sini pula para sarjana hukum kita sulit melepaskan diri dari asas-asas hukum yang sudah dikenalnya sejak bangku sekolah, dengan melupa­kan bahwa asas-asas hukum itu merupakan asas-asas yang dikembangkan oleh sarjana hukum dan praktek hukum masa lalu, yang sesuai dengan tingkat perkembangan masyarakat pada waktu itu pula.

Maka untuk turut mengembangkan asas-asas hukum yang baru itu, sesuai dengan administrasi negara yang membutuh­kan kerjasama horisontal/diagonal-interdepartemental itu, sejak 1972 di Fakultas Hukum UNPAD telah diintroduksikan suatu mata kuliah baru dengan nama Hukum Antarwewenang (atau Hukum Perselisihan II). Di samping membahas masalah-masa­lah administrasi negara, khusus mengenai konflik-konflik yang timbul antara beberapa instansi pemerintah dalam rangka pe­laksanaan satu proyek pembangunan, berhubung adanya dua peraturan yang berbeda yang menyangkut proyek yang sama itu, atau berhubung kabur atau tidak adanya peraturan yang mengatur siapa (instansi manakah yang berwenang menangani tugas yang tertentu dalam rangka penyelesaian proyek itu), juga bertujuan, mengembangkan asas-asas Hukum Antar­wewenang dengan melihat pada asas-asas pemerintahan yang baik di dalam sistem-sistem hukum yang lain, serta dengan mempelajari asas-asas yang berlaku dalam bidang administrasi negara modern, khususnya dalam bidang administrasi pem­bangunan.

Sebab, apabila kita akan mengadakan suatu sistem per­adilan administrasi, tentulah terlebih dahulu kita harus me­miliki seperangkat asas-asas dan kaidah-kaidah hukum menge­nai asas-asas pemerintahan yang baik di negara modern yang sedang membangun (yaitu Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Antarwewenang) di samping peraturan Hukum Acara Tata Usaha Negara.

Untuk mengatasi kekhawatiran, jika ada suatu sistem per­adilan administratif, maka pemerintah akan dipersulit untuk mengambil kebijaksanaan sendiri, terutama dalam hal-hal yang menyangkut politik (dan kebijaksanaan pemerintah yang sama yang tidak menyangkut soal politik?), oleh M. Davis dalam karangannya *“Tort Liability of Governmental Units”* menun­jukkan, bahwa kita harus membedakan antara perbuatan-per­buatan pemerintah di bidang perencanaan dan di bidang pelaksanaan. Demi pemerintahan yang baik dan efisien perbuat­an-perbuatan di bidang perencanaan tidak patut diadili oleh suatu pengadilan, akan tetapi itu tidak berarti bahwa cara­cara pelaksanaan (instansi-instansi) pemerintah tidak boleh di­bawa ke pengadilan administratif.

Sebab sekali rencana pemerintah telah dituangkan ke dalam kaidah-kaidah hukum, maka di dalam suatu negara hukum, pemerintah pun sudah terikat pada apa yang telah di­tetapkan sebagai hukum yang berlaku.

Jika pada suatu saat terasa kebutuhan untuk merubah pengaturan suatu masalah hendaknya hukumnya pun perlu dirubah terlebih dahulu sebelum diambil sikap yang baru itu.

Inilah makna daripada Negara Hukum yang di dalam segala hal tidak mengabaikan kepastian hukum bagi warganegara­nya.

Maka dalam rangka pengadaan suatu peradilan administra­tif masih banyak masalah-masalah yang perlu dipikirkan se­belumnya secara masak, yaitu antara lain:[[13]](#footnote-14))

1. Instansi manakah yang sebaiknya dijadikan pengadilan ad­ministratif? Pengadilan negeri, pengadilan tinggi, panitia­panitia departemen atau antardepartemen? Ataukah di­ciptakan suatu badan peradilan administratif yang bebas dari pemerintah di satu pihak dan terlepas dari pengadil­an umum di lain pihak?
2. Perkara-perkara apakah dan yang bagaimanakah yang akan menjadi kompetensi hakim pengadilan administratif itu?
3. Bagaimana struktur dan organisasi pengadilan adminis­tratif itu, terutama dalam hubungannya dengan Presiden, Departemen Kehakiman, Mahkamah Agung, Lembaga Ad­ministrasi Negara, bahkan juga dengan DPR serta Badan Pengawas Keuangan Negara dan Departemen Keuangan?
4. Bagaimana sistem peradilan administratif yang hendak di­ciptakan itu? Apakah (perlu) ada pemeriksaan banding dan kasasi, dan jika dianggap perlu, apakah pemeriksaan kasasi itu juga akan meliputi fakta-fakta atau hanya merupakan pemeriksaan mengenai penerapan hukumnya saja?
5. Hukum Acara yang bagaimanakah yang akan diperguna­ kan oleh peradilan administrasi itu?
6. Bagaimana pula pengangkatan dan syarat-syarat peng­angkatan hakim-hakimnya?

Dan masih banyak lagi masalah-masalah yang perlu men­dapatkan jawaban yang tegas sebelum kita mengadakan suatu pengadilan administratif serta menciptakan suatu undang­undang tentang peradilan tata usaha negara.

Untuk memperoleh jawaban itu kiranya masing-masing masalah masih memerlukan penelitian yang jauh lebih men­dalam daripada yang telah dilakukan sampai kini.

Maka pada kesempatan ini hanyalah dapat diajukan be­berapa buah pikiran saja sebagai bahan perbandingan dan bahan pemikiran, untuk diolah dan diteliti kemungkinan-kemungkinan lebih lanjut dalam penelitian-penelitian yang masih perlu di­adakan itu.

1. **Pengadilan Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Tata Usaha Negara (*Verwaltungs-prozessrecht*) di Jerman Barat**

Sebelum tahun 1952 Jerman Barat sudah mengenal peng­adian-pengadilan administratif, akan tetapi, seperti di negeri Beianda, pembentukan pengadilan-pengadilan administratif itu tidak didasarkan pada suatu pemikiran (falsafah) yang sistematis dan menyeluruh (yaitu berdasarkan suatu Generalklausel), akan tetapi hanya diadakan apabila terasa adanya kebutuhan untuk dalam hal-hal yang khusus membuka kesempatan bagi orang yang terkena suatu keputusan pejabat eksekutif/adminis­tratif untuk secara hukum memohon peninjauan kembali ke­putusan yang dirasakan kurang adil atau kurang mempunyai dasar hukum itu.

Di samping itu pengadilan-pengadilan administratif yang diadakan belum menunjukkan keseragaman dalam hukum acaranya, berbeda dengan keadaan sesudah tahun 1946. Karena pengadilan administratif belum dianggap sebagai suatu bentuk peradilan, akan tetapi dianggap sebagai suatu cara pengawasan oleh lembaga eksekutif sendiri agar pelaksanaan administrasi negara dilakukan menurut dan berdasarkan asas-asas serta per­aturan hukum, yang harus dipegang teguh oleh suatu negara hukum yang demokratis.

Sebagaimana dikatakan oleh Carl Hermann Ule dalam Kata Pengantar bukunya yang berjudul *“Verwaltungs prozess­recht”,* maka (sejarah) perkembangan administrasi negara dan hukum administrasi negara di Jerman mencerminkan per­kembangan dan perubahan yang teriadi sejak abad ke-19 dari suatu negara hukum yang liberal ke arah suatu negara sejahtera.

Oleh sebab itu, seperti halnya di Perancis dan di negeri Belanda, sampai tahun 1952 pengadilan-pengadilan administra­tif di Jerman secara formal terpisah dari lembaga-lembaga admi­nistrasi negara (itupun tidak semuanya) akan tetapi secara mate­riil dan personal sesungguhnya tidak terpisah dari badan ekse­kutif, oleh sebab orang-orang yang memutus masih tetap me­rupakan pejabat-pejabat eksekutif. Demikian pula hukum ma­teriilnya adalah peraturan-peraturan yang berlaku dalam kalang­an eksekutif, dan belum dikenal suatu hukum acara yang ber­laku umum bagi semua pengadilan-pengadilan administratif.[[14]](#footnote-15) )

Dengan lain perkataan *“freies Ermessen”* masih terlalu banyak diperbolehkan berbicara di dalam pengadilan adminis­tratif itu, sehingga karena pihak yang memutuskan adalah pihak eksekutif sendiri, maka kurang terdapat keobyektifan dalam penilaian perimbangan kepentingan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan.

Hal ini (seperti dikemukakan oleh Ule di atas) mem­bahayakan penegakan asas-asas negara hukum di dalam suatu iegara kesejahteraan.

Sehingga sejak tahun 1952 di Jerman Barat diadakan pemisahan yang prinsipiil antara bidang eksekutif di satu pihak dengan pengadilan dan pengadilan administratif di lain pihak.

Dengan bergesernya pandangan orang terhadap pengadilan administratif sebagai “suatu cara pengawasan intern bidang eksekutif sendiri terhadap pejabat-pejabatnya” menjadi “suatu cara peradilan yang sesungguhnya” dirasakan kebutuhan akan suatu Hukum Acara Administrasi Negara, yang dasarnya dituangkan dalam *Generalklausel* atau *Aufzaehlungsgrundsatz* yang dituangkan dalam pasal 13 *Gerichts Verfassungs Gesetz* (G. V. G) yang menyatakan, bahwa pengadilan umum/biasa berwenang mengadili semua sengketa-sengketa hukum yang tidak (karena sifat masalahnya atau karena ketentuan hu­kum) termasuk wewenang (salah satu) pengadilan adminis­tratif.

Karena aaanya Generalklausel itu, maka:

1. Semenjak tahun 1952 Hukum Acara Administratif atau *Verwaltungs-prozessrecht* itu tidak hanya perlu dipelajari oleh pejabat eksekutif saja, akan tetapi juga oleh semua sarjana hukum dan semua hakim pengadilan, termasuk para hakim pengadilan wasa/umum.
2. Pengadilan administratif menjadi suatu cabang (*Zweig*) dari badan atau fungsi peradilan pada umumnya, yang ter­lepas dari badan dan fungsi eksekutif.

Hal ini mengakibatkan, bahwa:[[15]](#footnote-16) )

* 1. Pengadilan administratif menjadi bagian daripada ke­seluruhan badan peradilan;
  2. Sengketa-sengketa administratif diadili oleh hakim-hakim profesional; tidak lagi oleh pejabat-pejabat eksekutif yang diberi tugas “mengadili”;
  3. Diperlukan penentuan hukum materiil maupun hukum acara yang berlaku dalam pengadilan-pengadilan adminis­tratif itu;
  4. Pemeriksaan dan putusan pengadilan administratif sejauh mungkin berpegangan pada asas-asas hukum umum, ke­cuali apabila berdasarkan sifat khas hubungan adminis­tratif tersengketa hal itu tidak mungkin.

1. **Usaha-usaha Menuju Ke Arah Terbentuknya PTUN**

Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat dikatakan penting artinya bagi bangsa Indonesia, mengingat undang-undang ini mem­berikan landasan pada badan yudikatif untuk menilai tindakan badan eksekutif serta mengandung perlindungan hukum ke­pada anggota masyarakat.

Garis-garis Besar Haluan Negara mengamanatkan bahwa usaha untuk mewujudkan tata kehidupan yang dicita-citakan itu dilakukan melalui pembangunan nasional yang bertahap, berlanjut dan berkesinambungan. Dalam usaha untuk mencapai tujuan tersebut, sesuai dengan sistem yang dianut dalam UUD 1945 dan GBHN pemerintah melalui aparatnya/ aparaturnya di bidang Tata Usaha Negara diharuskan berperan positif aktif dalam kehidupan masyarakat.

Sesungguhnya kalau kita perhatikan, usaha-usaha untuk membuat Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara sudah mulai dibicarakan sejak tahun 1948, yaitu sejak dimulainya Rancangan Undang-undang yang dipersiapkan oleh Prof. Wirjo­no Prodjodikoro, S.H. Kemudian Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 mencantumkan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu peradilan yang melakykan kekuasaan ke­hakiman, yakni Pasal 10 ayat (1) yang terdiri dari:

* + - Peradilan umum
    - Peradilan agama
    - Peradilan militer
    - Peradilan tata usaha negara.

Selanjutnya TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN dalam Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun ketiga memerintahkan pula agar mengusahakan terwujudnya PTUN, bahkan pada tahun 1982 pernah suatu RUU disampaikan ke­pada DPR,akan tetapi pembahasannya belum terselesaikan sam­pai berakhirnya masa kerja DPR periode tersebut.

Kembali kita menengok usaha-usaha ke arah pembentuk­an PTUN pada tahun 1948 yang dirintis oleh Prof. Wirjono Prodjodikoro, S.H. Pada tahun itu pula ditetapkan dan di­umumkannya UU No. 19/1948 tentang “Susunan dan Kekuasa­an Badan-hadan Kehakiman dan Kejaksaan”. Dalam UU ini, yakni pasal 6 ayat ( l) ditegaskan adanya 3 (tiga) lingkungan peradilan dalam Negara Republik Indonesia: peradilan umum, peradilan tata usaha negara, dan peradilan ketentaraan. Semen­tara itu dalam Bab III di bawah judul “Tata Usaha Negara/ Pemerintahan” yang hanya terdiri dari 2 pasal (pasal 66 dan 67) ditegaskan sebagai berikut:

“Jika dengan undang-undang at au berdasar atas undang-un­dang tidak ditetapkan badan-badan kehakiman lain untuk me­meriksa dan memutus perkara-perkara dalam soal tata usaha peme­rintahan, maka pengadilan tinggi tetap dalam tingkatan pertama dan Mahkamah Agung dalam tingkatan kedua memeriksa dan memutus perkara-perkara itu”. (pasal 66).

Sedang pada pasal 67 ditegaskan sebagai berikut:

“Badan-badan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usa­ha Pemerintahan yang dimaksudkan dalam pasal 66 berada dalam pengawasan Mahkamah Agung serupa dengan yang dimuat dalam pasal 55”.

Sekarang yang menjadi pertanyaan, mengapa pengadilan tinggi sebagai badan kehakiman tingkat pertama yang me­meriksa dan memutus sengketa-sengketa tata usaha petnerintah­an? Mengapa bukan pengadilan Negeri?

Menurut Prof. Wirjono Prodjodikoro, S.H. (*Peradilan Tata Usaha Pemerintahan* yang dimuat dalam majalah *Hukum* No. 1 Th. 1952, hal. 5-23) dikatakan bahwa pengadilan negeri ku­rang cakap untuk menjadi hakim tata usaha pemerintahan. Sedangkan pengadilan tinggi dinilainya cukup cakap untuk melakukan pekerjaan ini.

Meskipun UU No. 19/1948 sudah mempunyai kekuatan hukum (karena sudah ditetapkan atau istilah sekarang “disah­kan”) dan telah mempunyai kekuatan mengikat (karena sudah diumumkan, atau istilah sekarang ini “diundangkan”), tetapi kenyataannya belum mempunyai kekuatan berlaku, karena dalam pasal 72 dikatakan bahwa: Undang-undang ini mulai ber­laku pada hari yang akan ditetapkan oleh Menteri Kehakim­an”.[[16]](#footnote-17) )

Sebelum pasal 72 ditandatangani pemerintah berniat mempersiapkan terlebih dahulu undang-undang yang mengatur mengenai acara pemeriksaan perkara-perkara.

1. **Periode Konstitusi RIS-UUD Sementara**

Pada periode berlakunya konstitusi RIS (27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950) maupun pada periode berlakunya UUDS (17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959) belum pernah dihasilkan suatu peraturan perundang­undangan yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman. Hat ini disebabkan karena dalam sejarah perkembangan politik hukum di negara kita, mencatat peraturan perundang-undang­an yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman setelah yang pertama yaitu UU No. 19/1948 (walaupun tidak pernah ber­laku) adalah UU No. 19/1964 tentang “Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (sebagai yang kedua). Dengan demikian selama kurun waktu dua windu praktis UU No. 19/1948 tidak berlaku.

Walaupun demikian ini tidak berarti dalam agenda Ketata­negaraan pada dua periode tersebut tidak memberikan landasan hukum yang membuka kemungkinan untuk membentuk Per­adilan Tata Usaha Negara.[[17]](#footnote-18))

Dalam pasal 161 Konstitusi RIS dapat kita simak:

“Pemutusan tentang sengketa yang mengenai hukum tata usaha diserahkan kepada pengadilan yang mengadili perkara perdata atau kepada alat-alat perlengkapan lain, tetapi jika demikian seboleh-­bolehnya dengan jaminan yang serupa tentang keadilan dan kebenar­an”.

Dari rumusan pasal ini, berarti terhadap sengketa tata usaha pemutusannya dibuka dua kemungkinan, yaitu diputus oleh pengadilan perdata (sipil) atau diputus oleh alat per­lengkapan lain dengan syarat jaminan “serupa” tentang keadil­an dan kebenaran yang dilakuka.n oleh pengadilan perdata dan di dalam memutus sengketa tata usaha tersebut alat-alat perlengkapan lain itu tidak diperkenankan untuk bertindak se­wenang-wenang dalam memberikan keadilan dan kebenaran.

Guna menghindari tak dipenuhinya persyaratan oleh alat­alat perlengkapan lain dalam memutus sengketa tatausaha, ma­ka dibuatlah pagarnya sebagaimana ditentukan oleh pasal 162 yang antara lain menyebutkan, bahwa dengan undang-undang federal dapat diatur cara memutuskan sengketa mengenai hu­kum tata usaha dan yang bersangkutan dengan peraturan­peraturan yang diadakan dengan atau atas kuasa konstitusi ini atau yang diadakan dengan undang-undang federal ... dan seterasnya”.

Undang-undang federal dimaksud ternyata tak kunjung datang. Bagaimana sekarang pada masa di bawah kekuasaan UUD Sementara? Ternyata keadaannya sama saja! Hal ini di­karenakan rumusan pasal 161 Konstitusi RIS dioper secara utuh dan ditempatkan pada pasal 108 UUDS.

1. **Periode Sebelum Orde Baru (Masa transisi)**

Pada periode ini, penulis akan mem fokus-kan periode Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan 10 Maret 1966. Telah kita ketahui bersama, bahwa Dekrit Presiden tersebut salah satu sasarannya adalah kembali ke UUD 1945, dan sebagai langkah awalnya adalah pembentukan MPRS oleh Presiden dengan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959 dan Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 1959.

Adapun produk-produk MPRS dalam sub periode yang sedang kita telusuri ini yang memberi landasan hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara dapat kita temukan dalam TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang: “Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969”, pada lampiran A (Menurut pasal 9 ayat (1) TAP MPRS No. II/MPRS/1960 merupakan satu kesatuan) di bagian III: “Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan “Para­graf 402 atau No. 37 yang menegaskan bahwa” ... diadakan peradilan administratif”.

Apa yang sudah digariskan oleh TAP MPRS tersebut, kemudian dipertegas lagi di dalam UU No. 19/1964 tentang: “Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman” (LN 1964 No. 107, TLN No. 2699 pasal 67 ayat (1) yang mengata­kan, bahwa ”Kekuasaan Kehakiman yang berkepribadian Panca­sila dan yang menjalankan fungsi hukum sebagai pengayom­an, dilaksanakan oleh Pengadilan dalam lingkungan ...; d. Per­adilan Tata Usaha Negara”. Terhadap Ketentuan pasal 7 ayat (1) ini diberi penjelasan resmi yang antara lain me-nyebutkan:­

“Yang dimaksudkan dengan Pengadilan Tata Usaha Negara ada­lah yang disebut “Peradilan Administratifl”, dalam ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960, dan antara lain juga disebutkan “per­adilan kepegawaian” dalam pasal 21 Undang-Undang No. 18 tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara tahun 1961 No. 263; Tambahan Lembaran Negara No. 1312)”.[[18]](#footnote-19))

Untuk memenuhi kedua ketentuan tersebut, dilakukanlah usaha untuk mewujudkannya. Sebagai contoh: RUU PERATUN tahun 1966, meskipun gagal.

1. **Periode Orde Baru**

Untuk pertama kalinya, pada tahun 1967 keluar Rancang­an Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, di mana ran­cangan UU ini merupakan suatu revisi dari rancangan UU Per­adilan Tata Usaha Negara tahun 1960 (karena telah terjadi perubahan peta politik dari orde lama ke orde baru dan hasrat untuk memberikan yurisdiksi dalam segala bidang kepada Per­adilan Tata Usaha Negara) yang diajukan oleh beberapa anggota DPRGR-RI sebagai usul atas dasar hak inisiatif. Namun ter­nyata hasil inipun sama dengan yang terdahulu, yaitu tiadanya penyelesaian lebih lanjut.[[19]](#footnote-20)

Pada akhirnya Pemerintah orde baru telah mencabut UU No. 19/1964 dan diganti dengan UU No. 14 tahun 1970 tentang “Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman” (LN 1970 No. 14, TLN No. 2951). Dalam UU ini pada pasal 10 ayat (1) ditegaskan bahwa: “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan: .., d. Peradilan rata Usaha Negara”. Demikian pula di dalam pasal 35 UU No. 8/1974 tentang “Pokok-Pokok Kepegawaian” (LN 1974 No. 55, TLN No. 3041) menyebutkan bahwa: “Penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara yang di­maksud dalam Undang-undang No. 14 tahun 1970 tentang Ke­tentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman”.[[20]](#footnote-21) )

Selanjutnya tertuang dalam REPELITA II BAB 27 ten­tang: “Hukum” ditentukan, bahwa dalam rangka terselenggara­nya ketertiban dan kepastian hukum di bidang administrasi pe­merintahan”. Pada tahun 1978 usaha tersebut dikukuhkan da­lam TAP MPR-RI No. IV/MPR/1978 tentang GBHN bidang “'hukum” huruf d, bahwa “Mengusahakan terwujudnya Per­adilan Tata Usaha Negara”.

Kemudian Pidato Presiden Soeharto pada tanggal 16 Agus­tus 1978 di depan sidang DPR-RI, yang antara lain: “Demikian pula akan diusahakan terbentuknya pengadilan administrasi, yang dapat menampung dan menyelesaikan ... dan seterus­nya”. Dari pidato inilah, kemudian berselang empat tahun, janji Presiden tersebut terealisasi, terbukti dengan Pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara kepada DPR­ RI untuk mendapatkan pengesahan.

Meskipun cukup panjang dan berliku, maka pada akhir­nya (berselang empat tahun) rancangan undang-undang ter­sebut tetap diusahakan dengan nama Peradilan Tata Usaha Negara kepada DPR-RI, mengingat pengajuan RUU tahun 1982 tersebut, mqsa bakti anggota DPR-RI telah habis.

Pada pengajuan RUU yang kedua inilah pada akhirnya setelah mengalami empat tingkatan pembicaraan RUU tersebitt disahkan menjadi undang-undang.

**BAB II**

**PENGERTIAN TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN)**

1. **Arti Istilah Tata Usaha Negara.**

Istilah Tata Usaha Negara di sebagian lingkungan Perguru­an Tinggi dikenal dengan nama “Administrasi Negara”. Alasan­nya karena istilah Tata Usaha Negara lebih sempit daripada istilah Administrasi Negara itu sendiri.

Untuk memudahkan mendalaminya penulis memperguna­kan istilah Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan Un­dang-Undang No. 5 Tahun 1986 adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pe­merintahan baik di pusat maupun di daerah. UU No. 5 Th. 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menurut pasal 144 danat disebut UU Peradilan Administrasi Negara.

Dalam arti yang luas, Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan yang menyangkut pejabat-pejabat dan instansi-insta.n­si tata usaha negara, baik yang bersifat “perkara pidana”, per­kara perdata, perkara adat, maupun perkara-perkara adminis­ trasi negara murni.

Dalam arti sempit, Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan yang menyelesaikan perkara-perkara administrasi negara murni.[[21]](#footnote-22) ) Pengertian Tata Usaha Murni adalah suatu perkara yang tidak mengandung “pelanggaran hukum” (“pi­aana atau perdata”, melainkan suatu “persengketaan yang berpangkal atau berkisar pada atau yang mengenai interpretasi dari suatu pasal atau ketentuan undang-undang dalam arti luas hakim, jaksa dan pengacara serta masyarakat pada umumnya berpegang pada interpretasi yuridis, artinya: peng-artian yang tidak melawan hukum (interpretasi obyektivitas).

Para pejabat administrasi negara berpegang teguh pada interpretasi administratif (interpretasi subyektivistis) yang artinya: suatu pengartian yang memungkinkan mereka me­nyelenggarakan atau merealisasi pasal-pasal atau ketentuan­ketentuan undang-undang (dalam arti luas), sehingga segala sesuatu yang dikehendaki oleh undang-undang itu terwujud.

Administrasi negara memandang undang-undang itu se­bagai “rumusan” dari kehendak-kehendak negara yang wajib dipenuhi atau direalisasi oleh administrasi negara.

Banyak konflik timbul disebabkan oleh cara-cara yang dipakai para pejabat administrasi negara untuk menyelengga­rakan kehendak-kehendak negara tersebut, yang kadang­kadang dianggap melawan hukum atau melanggar tata ke­sopanan. Bilamana hal ini dapat dibuktikan, maka perkara­nya dapat dijadikan “perkara perdata” dan dilakukan gugatan sehagai “*on rechtmatige overheidsdaad*” ex. pasal 1365 KUH Perdata.[[22]](#footnote-23) )

1. **Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara**

Tujuan dari Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum, atau tepat menurut undang-undang, ataupun tepat secara efektif maupun berfungsi secara efisien.[[23]](#footnote-24))

Dengan perkataan lain, Peradilan Tata Usaha Negara diharap­kan untuk dapat menyelesaikan sengketa antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional. Peradilan tata usaha negara tersebut diharapkan mampu me­negakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hu­kum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masya­rakat, khususnya dalam hubungan antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan masyarakat.

Adapun putusan-putusan yang dapat diambil oleh suatu badan peradilan tata usaha negara dapat berupa:

1. Pembatalan suatu keputusan dari seorang pejabat tata usaha negara yang melanggar salah satu kriterium ter­sebut di atas koreksi terhadap suatu keputusan dari seorang pejabat tata usaha negara yang keliru.
2. Membetulkan interpretasi yang keliru.
3. Memberi perintah pembayaran atau penagihan kepada seorang pejabat atau suatu instansi tata usaha negara.
4. Memerintahkan suatu tindakan disiplin kepada seorang pejabat atau suatu instansi administrasi negara terhadap seorang pegawai negeri yang melakukan pelanggaran disi­plin.
5. Penetapan suatu validitas (berlaku tidaknya) dari suatu dokumen yang dibuat/diterbitkan oleh suatu instansi ta­ta usaha negara.
6. Membetulkan suatu prosedur atau metode pelaksanaan suatu undang-undang yang melanggar salah satu kriteria tersebut di atas.

Jelaslah, bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pelaksanaan kekuasan kehakiman yang diberi tugas untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa dalam bidang tata usaha negara, kecuali sengketa tata usaha di ling­kungan militer atau angkatan bersenjata, dan daiam soal-soal ini yang menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 16 tahun 1953 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1958 diperiksa, di­putus dan diselesaikan oleh peradilan tata usaha militer, se­dangkan tata usaha negara lainnya yang menurut undang­undang ini tidak menjadi wewenang Peradilan Tata Usaha Negara, diselesaikan oleh peradilan umum.

Sesuai dengan maksudnya, maka sengketa ini haruslah merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan hukum atau pejabat tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara yang di­anggap melanggar hak orang atau badan hukum perdata. Dengan demikian, Peradilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rang­ka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha negara.

Akan tetapi, dalam hubungan ini perlu kiranya disadari bahwa di samping hak-hak perseorangan, masyarakat juga mempunyai hak-hak tertentu. Hak masyarakat ini didasarkan pada kepentingan bersama dari orang yang hidup dalam masya­rakat tersebut. Kepentingan-kepentingan tersebut tidak selalu sejalan, bahkan kadang-kadang saling berbenturan. Untuk men­jamin penyelesaian yang seadil-adilnya terhadap benturan anta­ra kepentingan yang berbeda itu, saluran hukum merupakan salah satu jalan yang terbaik dan sesuai dengan prinsip yang terkandung dalam falsafah negara kita, Pancasila. Maka hak dan kewajiban asasi warga masyarakat harus diletakkan dalam ke­serasian, keseimbangan, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, tujuan Peradilan Tata Usaha Negara sebenarnya tidak semata-­mata memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan, tetapi sekaligus juga melindungi hak-hak masyarakat.

1. **Bidang-bidang yang banyak menimbulkan perkara Tata Usaha Negara**

Menurut pengamatan selama ini, kemungkinan besar bidang-bidang yang akan banyak menimbulkan perkara-perkara tata usaha negara nantinya adalah:

1. Perizinan (dispensasi, lisensi, konsesi, izin).
2. Masalah kepegawaian negeri (kenaikan pangkat, ganti rugi jabatan, perlakuan tidak adil dan lain-lain).
3. Masalah keuangan negara (kekeliruan pembukuan, ke­ keliruan hutang, kekeliruan pertanggungjawaban dan lain-lain).
4. Masalah perumahan dan pergedungan (status rumah, status gedung, sewa, kontrak, perawatan dan sebagai­nya).
5. Masalah pajak (penetapan jumlah, tatacara penagihan).
6. Masalah-masalah cukai.
7. Masalah agraria, pengambilan tanah untuk pelebaran ja­lan, sewa tanah dan sebagainya.
8. Perfilman (badan sensor film, perizinan import film).
9. Pemeriksaan bahan makanan dan mutu barang dagang­an.
10. Keselamatan kerja perusahaan, pemeriksaan instrumen-­instrumen.
11. Jaminan sosial, tunjangan cacad, fakir miskin, tuna wisma, pelacuran (prostitusi) dan lain-lain.
12. Kesehatan rakyat, klinik-klinik.
13. Masalah pengamanan rumah-rumah penginapan.
14. Masalah keamanan toko-toko, pasar umum dan lain­-lain.
15. Masalah perawatan jembatan, pelabuhan, jalan raya dan lain-lain.
16. Masalah lalu-lintas jalan.
17. Masalah-masalah agro (pertaniap, perikanan, peternakan dan sebagainya).
18. Masalah-masalah penanggulangan sampah.
19. Masalah pendidikan (SPP, uang gedung dan sebagainya).
20. Masalah perbankan.
21. Masalah kejahatan komputer (sesuai perkembangan za­man).
22. Masalah hak asasi dalam arti luas.
23. Serta masalah-masalah yang baru sesuai perkembangan za­man (dalam hal ini ekses perkembangan ilmu dan teknolo­gi, seperti penyadapan informasi dan lain-lain).

Dari masalah-masalah tersebut di atas yang kemungkinan besar paling menonjol menjadi perkara, selama ini memang te­rasa kurang mendapatkan perhatian. Hal ini dikarenakan:

* 1. Oleh karena peradilan umum sudah amat kewalahan, di samping kenyataan, bahwa tidak semua perkara tata usaha negara dapat dijadikan pidana atau perdata.
  2. Oleh karena pejabat-pejabat tata usaha negara yang ber­sangkutan (presiden, menteri, dirjen, gubernur, bupati dan sebagainya) terlalu sibuk dengan tugas-tugas pengaturan (*regeling*), pembinaan (*bestuur, management*) dan peng­amanan (*politi*e) sehingga mereka tidak sempat lagi untuk memperhatikan segi peradilannya (*rechtspleging*), lebih­lebih dengan terdapatnya keengganan untuk menindak bawahan oleh karena banyak konsekuensi yang menambah keruwetan dan kepusingan.[[24]](#footnote-25))

Memang toleransi diperlukan khususnya dalam era pem­bangunan sekarang ini, namun jika batas-batas toleransi ini tidak tegas, dan perbuatan-perbuatan yang melampaui batas tidak se­gera di-*eliminir*, maka keadaan tersebut niscaya akan merusak citra pemerintah yang sedang membangun, dan kemungkinan besar akan menimbulkan kekacauan yang tidak terkendali.

1. **Arti Penting Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia**

Hadirnya lembaga Peradilan Tata Usaha Negara patutlah disambut meskipun mungkin belum sepenuhnya memuaskan, karena sebagai contoh yang bisa diajukan sebagai bahan gugatan semata-mata suatu keputusan tata usaha negara (*bes­chikking*), yang merupakan suatu penetapan tertulis, bersifat konkret, individual dan final. Jadi, hanya apa yang menjadi ke­putusan pemerintah dalam bentuk tertulis sajalah yang bisa di­jadikan bahan gugatan di muka Hakim Tata Usaha Negara. Tidak seperti yang sering terjadi di luar negeri Perancis misalnya di mana sebuah kotapraja digugat karena kelalaiannya tidak menebang pohon yang karena tuanya sudah se­harusnya ditebang, yang kemudian menimpa pejalan kaki; ataupun pemerintah daerah digugat dan dituntut ganti rugi karena menimbulkan cedera atau akibat yang fatal, akibat ter­perosoknya seorang ke dalam *riool*/lobang yang menganga di tengah trotoir jalanan. Banyak sekali yurisprudensi semacam itu yang dimuat dalam buku *Les Grands Arrets de la Juris­prudence Administrative*, kumpulan G. Braibant cs.

Juga mengenai cara pengajuan gugatan. Misalnya Pengadil­an Tata Usaha Negara baru berwenang, dan menyelesaikan seng­keta tata usaha negara jika seluruh upaya administratif yang ber­sangkutan sudah diselesaikan. Dalam arti kata, kalau dalam suatu badan atau pejabat tata usaha negara (instansi yang sama atau atasan yang berkepentingan) diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyele­saikan secara administratif.

Jadi, apabila suatu sengketa sudah diajukan kepada instansi yang sama (prosedur keberatan namanya) atau instansi atasan badan yang mengeluarkan putusan itu (yang disebut Banding Administrasi). Namun apabila pihak yang bersangkutan masih tetap belum merasa puas, maka barulah persoalannya dapat digugat dan diajukan ke muka pengadilan tata usaha negara.

Acara tersebut sangatlah berlainan dengan acara yang di­tempuh di Perancis misalnya. Di sana terdapat apa yang disebut *Recour Paralelle*, artinya pihak yang merasa dirugikan hanya boleh menempuh satu jalan saja, melalui prosedur keberatan dan banding administrasi di satu pihak, atau melalui per­adilan administrasi. Kalau salah satu jalan sudah ditempuh, maka untuk suatu kepastian hukum, jalan lain tidak bisa ditem­puh. Permohonan atau gugatan yang diajukan ke muka hakim peradilan administrasi biasanya akan dinyatakan sebagai tidak bisa diterima. Cara ini merupakan suatu penempuhan jalan penyelesaian lebih cepat dibandingkan dengan cara pe­nempuhan yang kita anut dengan mengharuskan terlebih dahulu menempuh Prosedur Keberatan dan jalur Banding Administrasi, sebelum suatu permohonan atau gugatan itu diselesaikan me­lalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Kehadiran UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menurut hemat kami akan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan kelak. Persiapan sarana personalia hakim dan personalia lainnya juga akan menduduki hal penting dalam lembaga peradilan tersebut di atas. Kemudian aparatur pemerintah sendiri, baik di pusat maupun di daerah, yang kelak harus dipersiapkan menghadapi gugatan-gugatan yang di­tujukan terhadapnya. Di muka Peradilan Tata Usaha Negara tidak akan dihadapkan seorang tukang bakso, tukang beca, dan sebagainya, tetapi akan digugat seorang pejabat pemerin­tah, pusat maupun daerah, mulai dari kepala desa sampai de­ngan seorang menteri; bahkan sempat di Perancis, keputusan seorang presiden pun (zamannya Jenderal Charles de Gaulle jadi Presiden) pernah digugat di muka Conseil d’Etat (Arret: Canal, Robin et Godot, 19 Oktober 1962).

Di sinilah letak pentingnya peranan para pengacara yang kelak akan bertindak sebagai pendamping atau penasihat hukum warga masyarakat, yang tentunya para pengacara pun harus dan mulai mempersiapkan diri, jangan sampai karena ketidaktahuan atau kekeliruannya, maka gugatan-gugatan yang diajukan dinyatakan ditolak atau tidak dapat diterima.

Sesuatu hal yang cukup menggembirakan meskipun mung­kin para hakim masih kurang dalam pengalaman penanganan perkara, namun sebagai perbandingan, para hakim kelak dapat belajar banyak dari pertemuan-pertemuan yang setiap tahun diselenggarakan oleh *l’Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives* (*International Association of Supreme Administrative Juridictions*), suatu organisasi dalam puncak Peradilan Administrasi sedunia. Dalam pertemuan-pertemuan yang diadakan itu dapat banyak sekali ditarik manfaat, baik dari pertukaran pikiran yang diselerggarakan, maupun kertas-kertas kerja atau literatur-literatur yang diter­bitkan. Kemudian suatu hal yang dapat membanggakan, walau­pun kenyataannya sampai sekarang belum terbentuk suatu lembaga peradilan tata usaha negara/administrasi, Indonesia sudah sejak lama diterima sebagai salah satu anggotanya, dan malahan Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkung­an Peradilan Tata Usaha Negara (Bapak H. Indroharto, S.H.) telah duduk sebagai salah seorang pengurusnya (*Membre du Conseil d’Administration*).

Sebagai penutup, kami ingin mengajak para peminat untuk mencari jalan pemikiran, bagaimana halnya apabila seorang pegawai negeri sipil yang bekerja dalam suatu instansi ABRI, kemudian merasa dirugikan dengan adanya suatu keputusan (tertulis) dari atasannya (seorang pejabat ABRI). Jalur manakah yang harus ditempuh? Bisakah mengajukan gugatan ke peradil­an tata usaha negara? Sebab, pasal 2 UU No. 5/1986 antara lain berbunyi: Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini: g. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Re­publik Indonesia.

Dalam memori penjelasan undang-undang ini memang di­berikan penjelasan bahwa sengketa tata usaha negara di ling­kungan angkatan bersenjata, dan soal-soal militer yang menurut ketentuan Undang-undang No. 16 Tahun 1953 dan Undang­undang No. 10 Tahun 1958 diperiksa, diputus, dan diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Militer.

1. **KEKUASAAN KEHAKIMAN DI LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN)**
2. **Pendahuluan**

Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang No. 5 Th 1986 ini dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang berpuncak pada Mahkamah Agung sesuai dengan prinsip-prinsip yang ditentukan oleh Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Di tingkat daerah tingkat I dibentuk sebuah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang berkedudukan di ibukota pro­pinsi, di mana pembentukan itu dilakukan dengan undang­undang.

Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadil­an Tinggi Tata Usaha Negara akan dilaksanakan secara bertahap dengan memperhatikan berbagai faktor, baik yang bersifat tek­nis maupun nonteknis.

1. **Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan Mahkamah Agung.**

Dalam memeriksa dan memutus sengketa-sengketa yang terjadi, Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat pertama untuk memeriksa, memutus dan menyelesai­kan sengketa tata usaha negara bagi rakyat pencari keadilan.

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara pada dasarnya me­rupakan pengadilan tingkat banding terhadap sengketa yang telah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, kecuali:[[25]](#footnote-26) )

* + - Sengketa kewenangan yang telah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah hukumnya: dalam hal ini Pengadilan Tata Usaha Negara bertindak sebagai pengadil­an tingkat pertama dan terakhir.
    - Sengketa yang terhadapnya telah digunakan upaya admi­nistratif; dalam hal ini Pengadilan Tata Usaha Negara ber­tindak sebagai pengadilan tingkat pertama.

Mahkamah Agung sebagai pelaksanaan tertinggi kekuasa­an kehakiman dan pengadilan kasasi diatur dalam undang­undang tersendiri, yaitu Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

1. **Tentang Hakim di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara**

Sesuai dengan Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakim­an No. 14 Thn. 1970 dan UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan demi terse lenggaranya negara hukum Republik Indonesia.

Untuk itulah, agar pengadilan bebas dalam memberikan putusannya sesuai dengan kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka, maka perlu adanya jaminan, bahwa baik pengadil­an maupun hakim dalam melaksanakan tugas terlepas dari pe­ngaruh pemerintah dan pengaruh lainnya.

Seperti halnya dengan prosedur pengangkatan hakim­hakim lainnya, maka hakim di lingkangan Peradilan Tata Usaha Negara prosedur pengangkatannya pun dilakukan oleh Kepala Negara selaku Kepala Negara atas usul Menteri Kehakiman ber­dasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung. Demikian pula prosedur pemberhentian seorang hakim.

Adapun syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut :

* + - 1. Warga negara Indonesia.
      2. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Mahaesa.
      3. Setia kepada Pancasila dan UUD 1945.
      4. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk massanya atau bukan seseorang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam “Gerakan Kontra Revolusi G30S/PKI” atau organisasi terlarang lain­nya.
      5. Pegawai negeri.
      6. Sarjana hukum atau sarjana lain yang memiliki keahlian di bidang tata usaha negara.
      7. Berumur serendah-rendahnya 25 tahun.
      8. Berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela.

Sedangkan untuk dapat diangkat sebagai hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, syarat-syaratnya adalah sebagai berikut :

1. Warga negara Indonesia.
2. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Mahaesa.
3. Setia kepada Pancasila dan UUD 1945.
4. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya atau bukan se­seorang yang terlibat secara langsung ataupun tidak lang­sung dalam “Gerakan Kontra Revolusi G30S/PKI” atau organisasi terlarang lainnya.
5. Pegawai negeri.
6. Sarjana hukum atau sarjana lainnya yang memiliki keahlian di bidang tata usaha negara.
7. Berumur serendah-rendahnya 40 tahun.
8. Berpengalaman sekurang-kurangnya lima tahun sebagai ketua atau wakil ketua Pengadilan Tata Usaha Negara atau sekurang-kurangnya lima belas tahun sebagai hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara.
9. Untuk dapat diangkat menjadi ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara diperlukan pengalaman sekurang-ku­rangnya sepuluh tahun sebagai hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau sekurang-kurangnya lima tahun sebagai hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang pernah menjabat sebagai ketua Pengadilan Tata Usaha Negara.
10. Untuk dapat diangkat sebagai wakil ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara diperlukan pengalaman seku­rang-kurangnya delapan tahun sebagai hakim pada Penga­dilan Tinggi Tata Usaha Negara atau sekurang-kurangnya tiga tahun bagi hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang pernah menjabat Ketua Pengadilan Tata Usa­ha Negara.

Dalam hal pengadilan mengadili sengketa tertentu yang memerlukan keahlian khusus, maka ketaa pengadilan dapat mengangkat seseorang dari luar pengadilan sebagai Hakim *Ad Ho*c dalam majelis hakim yang akan mengadili suatu seng­keta. Bagi Hakim *Ad Hoc* tidak berlaku persyaratan-persyaratan tertentu seperti berlaku bagi Hakim Tata Usaha Negara.

Ketua maupun wakil ketua serta hakim Pengadilan Tata Usaha Negara wajib mengucapkan sumpah jabatan menurut agamanya masing-masing atau kepercayaannya sebagai berikut :

“Saya bersumpah/berjanji bahwa saya, untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatti dalam jabatan ini, tidak sekali-sekali akan menerima langsung atau tidak langsung dari siapapun juga suatu janji atau pemberian”.

“Saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan setia kepada dan akan mempertahankan serta mengamalkan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, dasar negara, dan ideo­logi nasional, UUD 1945, dan segala undang-undang, serta peraturan lain yang berlaku bagi negara Republik Indone­sia”.

“Saya bersumpah/berjanji bahwa saya senantiasa akan menjalankan jabatan saya ini dengan jujur, saksama dan de­ngan tidak membeda-bedakan orang dan akan berlaku da­lam melaksanakan kewajiban saya ini sebaik-baiknya dan seadil-adilnya seperti layaknya bagi seorang Ketua/Wakil Ketua/Hakim yang berbudi baik dan jujur dalam'menegak­kan hukum dan keadilan”.

Wakil ketua dan hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara diambil sumpahnya atau janjinya oleh ketua Pengadilan Tata Usaha Negara. Wakil ketua dan hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara serta keliia Pengadilan Tata Usaha Negara diambil sumpah atau janjinya oleh ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Sedang ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Ne­gara diambil sumpah atau janjinya oleh ketua Mahkamah Agung.

Dalam pasal 18 ayat (1) ditentukan bahwa hakim tidak di­perkenankan merangkap menjadi:

1. Pelaksana putu san pengadilan.
2. Wali, pengampu, dan pejabat yang berkaitan dengan suatu perkara yang diperiksa olehnya.
3. Pengusaha.
4. Penasihat hukum.

Berakhirnya masa jabatan ketua, wakil ketua, dan hakim pada Peradilan Tata Usaha Negara dikarenakan :

1. Permintaan sendiri.
2. Sakit jasmani atau rohani terus-menerus.
3. Telah berumur enam puluh tahun bagi ketua, wakil ketua, dan hakim pada pengadilan tata usaha negara, serta enam puluh tiga tahun pada pengadilan tinggi tata usaha nega­ra.
4. Tidak cakap dalam menjalankan tugasnya.
5. Meninggal dunia.

Sedangkan pemberhentian dengan tidak hormat dari ja­batannya dikarenakan:

1. Dipidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahat­an.
2. Melakukan perbuatan tercela.
3. Terus menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya.
4. Melanggar sumpah atau janji jabatan.
5. Melanggar larangan sebagaimana dimaksud untuk tidak menjadi:
   * + Pelaksana putusan pengadilan.
     + Wali, pengampu, dan pejabat yang berkaitan dengan suatu perkara yang dipeAksa olehnya.
     + Pengusaha.
     + Penasihat hukum.

Catatan:

Hakim yang diberhentikan dari jabatannya tidak dengan sendiri­nya diberhentikan dari statusnya sebagai pegawai negeri. Namun bilamana ia melakukan perbuatan tercela dalam kedudukannya sebagai pegawai negeri, baginya tetap berlaku sanksi sebagai­mana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang peraturan disiplin pegawai negeri.

1. **Kepaniteraan**

Seperti halnya dengan pengadilan umum, dalam Pengadilan Tata Usaha Negara juga mempunyai “Panitera”. Adapun per­syaratan untuk dapat menjadi Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara, adalah sebagai berikut :

1. Warga negara Indonesia.
2. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Mahaesa.
3. Setia kepada Pancasila dan UUD 1945.
4. Berpendidikan sere nd ah-ren d ahnya sarjana muda hukum.
5. Berpengalaman sekurang-kurangnya empat tahun sebagai wakil panitera atau tujuh tahun sebagai panitera muda pada Pengadilan Tata Usaha Negara, atau menjabat sebagai wakil Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Sedangkan untuk dapat menjadi Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, haruslah memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. warga negara Indonesia.
2. bertaqwa kepada Tuhan Yang Mahaesa.
3. setia kepada Pancasila dan UUD 1945.
4. berijazah sarjana hukum.
5. berpengalaman sekurang-kurangnya empat tahun sebagai wakil panitera atau delapan tahun sebagai panitera muda Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, atau empat tahun sebagai panitera Pengadilan Tata Usaha Negara.

**e. Kesekretariatan**

Di dalam Pengadilan Tata Usaha Negara, jabatan sekretaris Pengadilan dirangkap oleh panitera, dengan dibantu oleh se­orang wakil sekretaris. Untuk dapat diangkat sebagai wakil sekretaris harus dipenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut :

1. Warga negara Indonesia.
2. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Mahaesa.
3. Setia kepada Pancasila dan UUD 1945.
4. Serendah-rendahnya berijazah sarjana muda hukum atau sarjana muda administrasi.
5. Berpengalaman di bidang administrasi peradilan.

Di dalam penjelasan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 telah ditetapkan agar peradilan dapat berjalan dengan lancar dan efektif, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara diberi tugas peng­awasan terhadap Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah hu­kumnya. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan koordinasi antara Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah hukumnya.

Selain itu pekerjaan dan kewajiban hakim secara langsung dapat diawasi sehingga pelaksanaan peradilan yang sederhana, cepat, adil, dan biaya ringan akan lebih terjamin.

Dalam pasal 47 ditetapkan bahwaPengadilanbertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Kemudian dalam hal suatu badan hukum 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.

Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan me­nyelesaikan sengketa tata usaha negara bilamana seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan (pasa148).

Adapun yang dimaksudkan dengan upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu ke­putusan tata usaha negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaiannya harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang ber­sangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding admi­nistratif”.

Contohnya:

Keputusan Majelis Pertimbangan Pajak berdasarkan ke­tentuan-ketentuan dalam Staatsblad 1912 Nr. 29 (*Regeling van het beroep in belastings zaken*) jo. UU Nomor 5 tahun 1959 tentang perubahan “*Regeling van het beroep in belastings zaken*”.

Keputusan Badan Pertimbangan Kepegawaian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Per­aturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Keputusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1957 tentang penyelesaian perburuhan pusat dan Undang-undang Nomor 12 tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta.

Keputusan Gubernur berdasarkan pasal 10 ayat (2) Un­dang-undang Gangguan, Staatsblad 1926 Nr. 226. Dalam hal penyelesaian Keputusan Tafa Usaha Negara ter­sebut harus dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka pro­sedur yang ditempuh tersebut disebut “keberatan”. Contoh pasal 25 Undang-undang Nomor 6 tahun 1983 tentang ketentuan-ketentuan umum perpajakan.

Berbeda dengan prosedur di Peradilan Tata Usaha Negara, maka pada prosedur banding administratif atau prosedur ke­beratan dilakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi pene­rapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus. 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 suatu upaya administratif.

Dalam keadaan genting, seperti halnya keadaan perang, bencana alam, atau keadaan yang luar biasa membahayakan, maka Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Kemudian pada pa­sal 49 huruf b ditegaskan pula bahwa Pengadilan tidak berwe­nang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketa­kan itu dikeluarkan dalam keadaan mendesak untuk kepenting­an umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ber­laku.

Wantjik Saleh, S.H. dalam bukunya *Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung* (1981) mengatakan:

Perihal Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan Pengadil­an Negeri sekarang ini pada pokoknya diatur oleh dua undang­ undang, yaitu:

* 1. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentu­an-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (LN tahun 1970 No. 74);
  2. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadil­an dalam lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung (LN tahun 1965 No. 70).

Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 “dianggap” sebagai pelaksanaan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, padahal sebenarnya ia adalah pelaksana Undang-undang Nomor 19 Ta­hun 1964 yang sudah dicabut oleh Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970. Karena itu setiap orang yang membaca Undang­undang Nomor 13 Tahun 1965 pastilah akan menemukan per­bedaan yang asasi, bahkan boleh dikatakan bertentangan dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang pernyataan tidak berlakunya berbagai Undang-undang dan Peraturan Peme­rintah Pengganti Undang undang (LN Tahun 1969 No. 37 - TLN No. 2901), telah memperingatkan supaya Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 diganti. Peringatan ini rupanya tidak berhasil, nyatanya undang-undang tersebut sampai sekarang belum sempat juga diganti. Karena Undang-undang Nomor 6 Tahun 1969 hanya memperingatkan saja, dan karena belum ada gantinya maka Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 tersebut masih berlaku.

Sebagaimana diketahui, bahwa Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 adalah salah satu Undang-undang yang bertentang­an dengan Undang-Undang Dasar 1945, karena itu dicabut dan diganti dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970.

Karena Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 adalah pelaksana Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964, maka tidak­lah mengherankan ia mengandung asas-asas yang sama dengan undang-undang yang hendak dilaksanakan itu, yakni asas yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Sehingg: masih berlakunya Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965, me rupakan suatu kejanggalan, karena Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 sebagai “induk”-nya sudah diganti dan dicabut oleh Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, maka boleh di­kata bahwa Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 yang sudah kehilangan “induk”-nya itu, adalah suatu “undang-undang yang mengambang”.

Bukanlah tidak ada usaha dari pihak pemerintah untuk inengganti undang-undang tersebut, bahkan sebenarnya pada waktu mengajukan Rancangan Undang-undang tentang Keten­tuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970) dalam bulan Agustus 1968 telah di­ajukan juga dua buah Rancangan Undang-undang untuk menggantikan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965.

Akan tetapi sayangnya, Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 menjadi Undang-undang pada bulan Desember tahun 1970, sedangkan yang lainnya tidak ada kabar beritanya.

Kemudian kita mendengar beberapa tahun yang lalu, pihak pemerintah sudah siap pula dengan dua buah Rancangan Undang-undang untuk menggantikan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 tersebut, dengan judul:

* 1. RUU tentang Susunan, Kekuasaan dan Hukum Acara Mah­kamah Agung,
  2. RUU tentang Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, sampai di mana perkembangannya belum ada suatu keterangan yang jelas.

Barangkali sekarang ini sudah masanya pihak pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat memperhatikan kembali hal ini, karena sudah 11 (sebelas) tahun Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 ini “mengambang”.

Lebih jauh dikatakan oleh Wantjik Saleh, bahwa:

Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 yang kedudukan­nya “mengambang” itu, di samping mengandung asas dan ke­tentuan yang bertentangan dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, juga terdapat kelemahan lain sebagai sebuah undang undang. Umpamanya tentang judulnya dalam hubung­an dengan isinya. Judulnya “Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung”, yang menimbulkan kesan seolah-olah Mahkamah Agung itu terpisah/lain dengan Peradilan Umum, padahal pasal 1 nya menyatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman dalam lingkungan Peradilan Umum dilaksanakan oleh: Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung.

Sebaliknya, dengan diaturnya Pengadilan Negeri, Pengadil­an Tinggi, dan Mahkamah Agung dalam satu Undang-undang me­nimbulkan kesan pula seolah-olah Mahkamah Agung semata­mata merupakan “atasan” bagi Pengdilan Negeri dan Pengadil­an Tinggi saja, padahal sebenamya Mahkamah Agung itu adalah Pengadilan Tertinggi di negara kita yang merupakan “atasan” bagi semua badan peradilan yakni Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Per­adilan Tata Usaha Negara.

Sehubungan dengan itu, maka sudah tepat sekali kalau Pemerintah telah merancangkan untuk membuat undang­undang bagi Mahkamah Agung secara tersendiri dengan judul seperti telah disebutkan di atas.

Menurut hemat penulis, tentang judul kedua Rancangan Undang-undang yang telah disiapkan oleh pemerintah itu, se­baiknya judulnya disederhanakan saja, sebagai berikut :

* 1. Undang-undang tentang Mahkamah Agung RI;
  2. Undang-undang tentang Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi; kiranya dengan judul tersebut, di samping akan memberi ke­jelasan juga memungkinkan untuk mengatur secara lebih luas dan terinci.

Pada saat mulai berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, tanggal 18 Agustus 1945, yang pasal 24 ayat (1) nya menyata­kan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mah­kamah Agung dan lain-lain badan Kehakiman menurut Undang­undang, di negara kita belum ada Mahkamah Agung.

Untuk melaksanakan pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas, maka pemerintah kita pada tahun 1946 menetapkan bahwa kota Jakarta Raya menjadi tempat kedudukan Mahkamah Agurig. Baru pada tahun 1,947 diundang­kan Undang undang Nomor 7 Tahun 1947 yang mengatur ten­tang susunan dan kekuasaan Mahkamah Agung bersama Kejaksaan Agung. Akan tetapi Undang-undang ini dianggap belum memadai, maka direncanakan untuk disempurnakan. Penyem­purnaannya itu dilakukan dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1948. Sayang undang-undang ini tidak jadi berlaku. Ka­rena itu, maka Undang-undang Nomor 7 Tahun 1947 berlaku terus sampai diganti dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950.

Sebagai pelaksanaan pasal 113, 114 dan 149 Konstitusi RIS diciptakan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia. Undang-undang Mahkamah Agung ini yang terdiri dari 137 pasal meliputi :

* + - Tempat kedudukan dan susunan Mahkamah Agung;
    - Kekuasaan Mahkamah Agung;
    - Jalan pengadilan dalam perkara ketatanegaraan;
    - Jalan pengadilan dalam perkara perdata;
    - Hal memutuskan perselisihan tentang kekuasaan meng­adili;
    - Jalan pengadilan pada peradilan tingkat kedua bagi putus­an-putusan wasit;
    - Jalan pengadilan dalam pemeriksaan kasasi;
    - Peraturan rupa-rupa;
    - Aturan Peralihan.

Undang undang ini berlaku dari tahun 1950 sampai tahun 1965. Pernyataan tidak berlakunya lagi ditegaskan dalam pasat 70 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung yang menggantikannya.

Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965, mengenai Mahka­mah Agung hanya mengatur tentang Tempat Kedudukan, Su­sunan, dan Kekuasaan saja, tidak mengatur tentang acara peme­riksaan kasasi.

Sehubungan dengan pemeriksaan kasasi, hanya diatur ten­tang kekuasaan Mahkamah Agung untuk melakukan pemerik­saan kasasi, sebagaimana tercantum dalam pasal-pasal 49 s.d. 51, yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

* + - Peradilan tingkat kasasi dapat dilakukan terhadap putus­an atau penetapan dalam tingkat terakhir dari pengadilan­pengadilan dalam semua lingkungan peradilan;
    - Dalam perkara perdata permohonan kasasi dapat diajukan oleh pihak yang berperkara;
    - Dalam perkara pidana permohonan kasasi dapat diajukan oleh terpidana atau jaksa yang bersangkutan sebagai pihak atau pihak ketiga yang dirugikan;
    - Demi kepentingan hukum Jaksa Agung dapat mengajukan permohonan kasasi;
    - Suatu permohonan kasasi baik oleh pihak yang bersangkut­an maupun oleh pihak ketiga yang dirugikan hanya dapat diterima apabila telah dipergunakan upaya hukum biasa (umpamanya banding dan lain-lain);
    - Sedangkan permohonan kasasi demi kepentingan hukum dapat diajukan oleh Jaksa Agung walaupun tidak diper­gunakan upaya hukum biasa;
    - Adapun putusan dan penetapan yang dapat dibatalkan itu, dalam hal putusan itu ]alai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya perbuatan yang bersangkut­an atau melampaui batas wewenangnya atau salah menerapkan/melanggar peraturan perundangan yang berlaku;
    - Adapun acara kasasi dinyatakan diatur lebih lanjut dalam Undang-undang yang mengatur acara masing-masing ling­kungan peradilan.

Undang-undang yang mengatur acara kasasi seperti dimak­sudkan oleh Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 tersebut di atas belum ada, sedangkan ketentuan-ketentuan acara kasasi sebagaimana tercantum dalam pasal 120 sampai dengan pasal 130 Undang-undang Nomor 1 tahun 1950 sudah dinyatakan tidak berlaku lagi. Hal ini tentulah menimbulkan kesulitan, ka­rena perkara yang diajukan kasasi harus diselesaikan oleh Mah­kamah Agung.

Untuk mengatasi kesulitan tersebut, Mahkamah Agung me­nentukan suatu sikap dalam bentuk yurisprudensi yang tetap, dimuat sebagai pertimbangan dalam setiap putusan Mahkamah Agung. Pada pokoknya Mahkamah Agung menyatakan bahwa berhubung belum adanya Undang-undang yang mengatur acara kasasi sebagaimana dimaksud oleh Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 maka Mahkamah Agung berpendapat bahwa pasal 70 Undang-undang tersebut di atas harus ditafsirkan sedemiki­an, sehingga yang dinyatakan tidak berlaku itu bukanlah Un­dang-undang Mahkamah Agung Indonesia dalam keseluruhan­nya melainkan khusus mengenai kedudukan, susunan dan ke­kuasaan Mahkamah Agung oleh karena hal-hal yang mengenai acara kasasi Mahkamah Agung masih perlu menggunakan keten­tuan-ketentuan dalam Undang-undang Mahkamah Agung Indo­nesia tersebut.

Adapun ketentuan-ketentuan tentang Acara Kasasi yang diatur seperti dalam pasal 112 s/d pasal 130 Undang-undang No­mor 1 Tahun 1q51, pada pokoknya dapat dikemukakan sebagai berikut :

* + - Permohonan untuk pemeriksaan kasasi (perkara pidana dan perdata) harus disampaikan dengan surat atau dengan lisan oleh pemohon atau wakilnya yang sengaja dikuasakan untuk mengajukan permohonan itu, kepada Panitera Peng­adilan atau Hakim yang mengadakan putusan, penetapan atau perbuatan yang dimohonkan pemeriksaan kasasi, yaitu di Jawa dan Madura dalam tempo enam minggu, yang kekuatannya sudah tetap, diberitahukan kepada pe­mohon (perdata)/terdakwa (pidana);
    - Permohonan itu oleh Panitera ditulis dalam sebuah surat keterangan yang ditandatangani oleh Panitera tersebut dan jika dapat, juga oleh pemohon atau wakilnya, dan pada surat keterangan ini harus disertakan surat-surat pemerik­saan surat perkara dan juga dicatat dalam daftar;
    - Dalam perkara perdata, permohonan itu harus selekas mungkin diberitahukan oleh Pengadilan kepada pihak lawan;
    - Jika Jaksa yang memasukkan permohonan pemeriksaan kasasi, maka hal itu selekas mungkin harus diberitahukan kepada terdakwa;
    - Selama surat surat pemeriksaan perkara belum dikirim ke Mahkamah Agung, maka permononan Kasasi dapat dicabut kembali;
    - Pemeriksaan kasasi hanya dapat diadakan satu kali saja;
    - Pada waktu menyampaikan permintaan atau selambat-lam­batnya dua minggu kemudian, permohonan pemeriksaan kasasi harus mengajukan alasan kepada Panitera tersebut;
    - Jika hal tersebut di alas dilalaikan, maka permohonan per­mintaan kasasi dianggap tidak ada;
    - Dalam perkara perdata, pihak lawan berhak mengajukan surat yang bermaksud melawan atau menyokong permo­honan itu kepada Panitera, selambat-lambatnya dua ming­gu terhitung mulai pada hari berikutnya hari pemberitahu­an permohonan pemeriksaan kasasi kepadanya;
    - Jika yang memohon pemeriksaan kasasi (perkara pidana), adalah Jaksa Agung, maka terdakwa berhak mengajukan surat yang bermaksud melawan atau menguatkan permin­taan Jaksa Agung kepada Panitera tersebut, selambat-lam­batnya dua minggu terhitung mulai pada hari berikutnya hari pemberitahukan permohonan pemeriksaan kasasi kepadanya;
    - Selambat-lambatnya satu bulan, terhitung mulai hari ber­ikutnya menyampaikan permohonan pemeriksaan kasasi kepada Panitera tersebut, dan Panitera harus mengirimkan turunan surat putusan atau penetapan atau perbuatan lain atau surat surat bukti kepada Panitera Mahkamah Agung, yang seketika harus menulis permohonan ini dalam daftar dan memberitahukan hal ini kepada Ketua Mahkamah Agung;
    - Pemeriksaan kasasi dilakukan oleh Mahkamah Agung, jika dipandang perlu dengan mendengar sendiri para pihak (perkara perdata)/terdakwa (perkara pidana) atau saksi atau menyuruh mendengarkan para pihak/terdakwa atau saksi oleh Pengadilan Tinggi atau Pengadilan Negeri yang dalam daerah hukumnya berdiam salah satu pihak/terdak­wa;
    - Jika diputuskan oleh Mahkamah Agung bahwa permintaan kasasi ditolak, maka hal itu harus diberitahukan kepada pemohon pemeriksaan kasasi dan lawannya (perkara per­data) dan Jaksa (perkara pidana) dan surat-surat perkara dikirimkan kembali kepada Panitera Pengadilan yang bersangkutan;
    - Putusan Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi:
      1. Harus ditandatangani oleh semua hakim yang turut memeriksa dan oleh Panitera yang turut membantu pemeriksaan, kecuali mereka berhalangan, yang hal itu harus dicatat dalam surat putusan;
      2. diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum;
      3. salinannya dil:irim kepada Ketua Pengadilan Negeri yang bersangkutan.

Pengaturan Mahkamah Agung dengan sebuah undang­undang tersendiri tidak dicampur dengan Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri, akan lebih menampakkan bahwa Mahkamah Agung itu sebagai pengadilan negara tertinggi bagi semua badan peradilan di negara kita.

Penciptaan dan pengundangan undang-undang tentang Mahkamah Agung, kiranya perlu mendapat perhatian pihak pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam waktu yang dekat, karena menurut hemat penulis sekarang ini sudah tiba saatnya untuk memperkokoh kedudukan Mahkamah Agung terutama dipandang dari segi perundang-undangannya.

Dalam undang-undang itu, supaya dimuat ketentuan-keten­tuan yang lebih tegas tentang Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara dan bagaimana kedudukan dan hubungannya de­ngan lembaga tinggi negara lainnya.

Sehingga undang-undang itu nanti seyogyanya memuat ketentuan tentang :

* + - Mahkamah Agung sebagai Lembaga Tinggi Negara;
    - Struktur Organisasi dan Tatakerja Mahkamah Agung;
    - Persyaratan serta Tatacara Pengangkatan dan Pemberhenti­an Ketua/Wakil Ketua, Hakim Agung, dan Panitera Mahka­mah Agung;
    - Kedudukan Ketua/Wakil Ketua, serta Hakim Agung seba­gai Pejabat Negara;
    - Kekuasaan sebagai Pengadilan Negara Tertinggi dalam hal peradilan, pengawasan, dan pengaturan;

**BAB III**

**PEMERIKSAAN TINGKAT PERTAMA**

1. **PEMERIKSAAN DENGAN ACARA BIASA**
2. **Ketentuan Dalam Pemeriksaan**

Pengadilan memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara dengan tiga orang Hakim. Pengadilan bersidang pada hari yang ditentukan dalam surat pengadilan. Pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dalam persidangan dipimpin oleh Hakim Ketua Sidang. Hakim Ketua Sidang wajib menjaga supaya tata tertib dalam persidangan tetap ditaati setiap orang dan segala perintahnya dilaksanakan dengan baik (pasal 68).

1. **Sikap Dalam Ruang Sidang**

Menurut pasal 69 UPTUN :

* 1. Dalam ruang sidang setiap orang wajib menunjukkan si­kap perbuatan, tingkah laku, dan ucapan yang menjun­jung tinggi wibawa, martabat, dan kehormatan pengadil­an dengan menaati tata tertib persidangan.
  2. Setiap orang yang tidak menaati tata tertib persidangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pasal 69 ini, sete­lah mendapat peringatan dari dan atas perintah Hakim Ketua Sidang, dikeluarkan dari ruang sidang.
  3. Tindakan Hakim Ketua Sidang terhadap pelanggaran tata tertib sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Pasal 69 ini, tidak mengurangi kemungkinan dilakukan penun­tutan, jika pelanggaran itu merupakan tindak pidana.

1. **Sidang Terbuka dan Sidang Tertutup**

Untuk keperluan pemeriksaan, Hakim Ketua Sidang membuka sidang dan menyatakannya terbuka untuk umum. Apabila Majelis Hakim memandang bahwa sengketa yang se­dang disidangkan menyangkut ketertiban umum atau kesela­matan negara persidangan dapat dinyatakan tertutup untuk umum.

Tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud, dapat menyebabkan batalnya putusan demi hukum (pasal 70)­

1. **Ketidakhadiran Penggugat atau Kuasanya**

Dalam hal penggugat atau kuasanya tidak hadir di per­sidangan pada haXi pertama dan pada hari yang ditentukan dalam panggilan yang kedua tanpa alasan yang dapat diper­tanggungjawab, meskipun setiap kali dipanggil dengan patut, gugatan dinyatakan gugur dan penggugat harus membayar biaya perkara.

Dalam hal sebagaimana penggugat dimaksud berhak mema­sukkan gugatannya sekali lagi sesudah membayar uang muka biaya perkara (pasal 71).

Dalam hal tergugat atau kuasanya tidak hadir di persi­dangan dua kali sidang berturut-turut dan atau tidak menang­gapi gugatan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan meskipun setiap kali telah dipanggil dengan patut, maka Ha­kim Ketua Sidang dengan surat penetapan meminta atasan tergugat memerintahkan tergugat hadir dan atau menanggapi gugatan.

Dalam hal setelah lewat dua bulan sesudah dikirimkan dengan surat tercatat penetapan sebagaimana dimaksud; tidak diterirna berita, baik dari atasan tergugat maupun dari tergu­gat, maka Hakim Ketua Sidang menetapkan hari sidang berikutnya dan pemeriksaan sengketa dilanjutkan menurut acara biasa, tanpa hadirnya tergugat.

Putusan terhadap pokok gugatan dapat dijatuhkan hanya srtrhli pcincriksaan mengenai segi pembuktiannya dilakukan secara tuntas (pasal 72).

Dalam hal terdapat lebih dari seorang tergugat dan se­orang atau lebih di antara mereka atau kuasanya tidak hadir dipersidangan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawab­kan, pemeriksaan sengketa itu dapat ditunda sampai hari si­dang yang ditentukan Hakim Ketua Sidang.

Penundaan sidang itu diberitahukan kepada pihak yang hadir, sedang terhadap pihak yang tidak hadir oleh Hakim Ketua Sidang diperintahkan untuk dipanggil sekali lagi. Apa­bila pada hari penundaan sidang sebagaimana dimaksud, ter­gugat atau kuasanya masih ada yang tidak hadir sidang di­lanjutkan tanpa kehadirannya (pasal 73).

1. **Pembacaan Isi Gugatan**

Pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan isi gugatan dan surat yang memuat jawabannya oleh Hakim Ke­tua Sidang, dan jika tidak ada surat jawaban, pihak tergugat di­beri kesempatan untuk mengajukan jawabannya. Hakim Ketua Sidang memberikan kesempatan kepada kedua belah pihak untuk menjelaskan seperlunya hal yang diajukan oleh mereka masing-masing (pasal 74).

1. **Perubahan Alasan Gugatan**

Penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari gugat­annya hanya sampai dengan replik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat, dan hal tersebut harus dipertimbangkan dengan seksama oleh Hakim. Tergugat dapat mcngubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai dengan duplik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan penggugat dan hal terse­but harus dipertimbangakan dengan seksama oleh Hakim.

Perubahan gugatan diperkenankan hanya dalam arti me­nambah alasan yang menjadi dasar gugatan sampai dengan tingkat replik. Penggugat tidak boleh menambah tuntutan yang akan merugikan tergugat di dalam pembelaannya. Jadi yang diperkenankan ialah perubahan yang bersifat mengu­rangi tuntutan semula.

Sebagaimana halnya dengan penggugat, tergugat pun dapat mengubah alasan yang menjadi dasar jawabannya hanya sampai dengan tingkat duplik. Pembatasan ini dimaksudkan agar dapat diperoleh kejelasan tentang hal yang menjadi pokok sengketa antara para pihak (pasal 75).

1. **Pencabutan Gugatan**

Penggugat dapat sewaktu-waktu mencabut gugatannya se­belum tergugat memberikan jawaban. Apabila tergugat sudah memberikan jawaban atas gugatan itu, pencabutan gugatan oleh penggugat akan dikabulkan oleh Pe­ngadilan hanya apabila disetujui tergugat (pasal 76).

1. **Eksepsi**

Eksepsi tentang kewenangan absolut Pengadilan dapat dianjurkan setiap waktu selama pemeriksaan, dan meskipun tidak ada eksepsi tentang kewenangan absolut Pengadilan apabila hakim mengetahui hal itu, ia karena jabatannya wajib menyatakan bahwa Pengadilan tidak berwenang mengadili sengktta yang bersangkutan.

Eksepsi tentang kewenangan relatif Pengadilan diajukan sebe­lum disampaikan jawab atas pokok sengketa, dan eksepsi tersebut harus diputus sebelum pokok sengketa diperiksa. Eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan Pengadilan hanya dapat diputus bersama dengan pokok sengketa (pasal­ 77).

Eksespsi = sangkalan yang menyimpang dari pokok perkara untuk terdakwa atau tersangka yang dikemukakan di muka pengadilan, kebalikan dari sangkalan yang ditujukan pada pokok perkara.

1. **Pengunduran Diri Hakim atau Penitera Karena Hubungan Ke­luarga**

Seorang Hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah, atau semenda sampai derajat ke tiga, atau hubungan suami atau istri meski­pun telah bercerai, dengan salah seorang Hakim Anggota atau Panitera. Seorang Hakim atau Panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan tergugat, penggugat, atau penasihat hukum.

Hakim atau Panitera sebagaimana dimaksud harus diganti, dan apabila tidak diganti atau tidak mengundurkan diri se­dangkan sengketa telah diputus maka sengketa tersebut wa­jib segera diadili ulang dengan susunan yang lain (pasal 78). Selanjutnya menurut pasal 79 UPTUN :

* + - 1. Seorang Hakim atau panitera wajib mengundurkan diri apabila ia berkepentingan langsung atau tidak langsung atas suatu sengketa.
      2. Pengunduran diri sebagimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan atas kehendak Hakim atau Panitera, atau atas permintaan salah satu atau pihak-pihak yang bersengketa.
      3. Apabila ada keraguan atau perbedaan pendapat menge­nai hal sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) maka pe­jabat Pengadilan yang berwenang menetapkan ; Yang dimaksud dengan "pejabat pengadilan yang ber­wenang" ialah pejabat yang hierarkis berkedudukan lebih tinggi daripada Hakim yang bersangkutan, misalnya Ke­tua Pengadilan Tata Usaha Negara apabila sengketa ter­sebut diperiksa oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Nega­ra, sedangkan apabila yang memeriksa sengketa tersebut Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara, maka pejabat yang hierarkisnya berkedudukan lebih tinggi ialah Ketua Penga­dilan Tinggi Tata Usaha Negara.
      4. Hakim atau Panitera sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) harus diganti dan apabila tidak diganti atau tidak mengundurkan diri sedangkan sengketa telah diputus. maka sengketa tersebut wajib segera diadili ulang dengan susunan yang lain.

1. **Peranan Hakim Ketua Sidang**

Demi kelancaran pemeriksaan sengketa menurut pasal 80, Hakim Ketua Sidang berhak di dalam sidang memberikan petunjuk kepada para piliak yang bersengketa mengenai upa­ya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan oleh mereka dalam sengketa.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa peranan Hakim Ketua Sidang dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara adalah aktif dan menentukan serta memimpin jalannya persi­dangan agar pemeriksaan tidak berlarut-larut. Oleh karena itu, cepat atau lambatnya penyelesaian sengketa tidak sema­ta-mata bergantung pada kehendak para pihak, melainkan Hakim harus selalu memperhatikan kepentingan umum yang tidak boleh terlalu lama dihambat oleh sengketa itu.

1. **Berkas Perkara**

Dengan izin Ketua Pengadilan, penggugat, tergugat, dan penasihat hukum dapat mempelajari berkas perkara dan surat-surat resmi lainnya yang bersangkutan di kepaniteraan dan membuat kutipan seperlunya.

Para pihak dapat mempelajari berkas perkara sebelum, sela­ma, atau sesudah pemeriksaan, dan pemutusan perkara (pasal 81).

Para pihak yang bersangkutan dapat membuat atau menyu­ruh membuat salinan atau petikan segala surat pemeriksaan perkaranya, dengan biaya sendiri setelah memperoleh izin Ke­tua Pengadilan yang bersangkutan (pasal 82)

* + - * 1. **Turut Serta Pihak Ketiga Dalam Proses Pemeriksaan Perkara**

Menurut pasal 83 UPTUN :

1. Selama pemeriksaan berlangsung, -setiap orang yang ber­kepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang dipe­riksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa Hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan ber­tindak sebagai :
   * 1. Pihak yang membela haknya; atau
     2. Peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.
2. Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikabulkan atau ditolak oleh Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam acara sidang.

Pasal ini mengatur kemungkinan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang berada di luar pihak yang se­dang berperkara untuk ikut serta atau diikutsertakan da­lam proses pemeriksaan perkara yang sedang berjalan. Ma­suknya pihak ketiga tersebut dalam hal sebagai berikut :

1. Pihak ketiga itu dengan kemauan sendiri ingin mem­pertahankan atau membela hak dan kepentingan agar ia jangan sampai dirugikan oleh putusan Pengadilan dalam sengketa yang sedang berjalan.

Untuk itu ia harus mengajukan permohonan dengan mengemukakan alasan serta hal yang dituntutnya. Pu­tusan sela Pengadilan atas permohonan tersebut di­masukkan dalam berita acara sidang. Apabila permohonan itu dikabulkan ia di pihak ke­tiga akan berkedudukan sebagai pihak yang mandiri dalam proses perkara itu dan disebut penggugat in­tervensi. Apabila permohonan itu tidak dikabulkan, maka terhadap putusan sela Pengadilan itu tidak dapat dimohonkan banding. Sudah tentu pihak ketiga tersebut masih dapat mengajukan gugatan baru di luar proses yang sedang berjalan asalkan ia dapat menun­jukkan bahwa ia berkepentingan untuk mengajukan gugatan itu dan gugatannya memenuhi syarat. Contoh :

A menggugat agar keputusan Direktur Jenderal Agraria yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. Pencabutan terse­but dilakukan karena cara perolehan sertifikat si A itu tidak melalui prosedur peraturan perun­ dang-undangan yang berlaku.

B yang mengetahui gugatan si A tersebut merasa berkepentingan untuk mempertahankan atau membela haknya karena ia merasa yang penting berhak atas tanah tersebut sebagai ahli waris tung­ gal dari pewaris yang semula memiliki tanah itu.

1. Ada kalanya masuknya pihak ketiga dalam proses perkara yang sedang berjalan itu karena permintaan salah satu pihak (penggugat atau tergugat). Di sini pihak yang memohon agar pihak ketiga itu diikutsertakan dalam proses perkara bermaksud agar pihak ketiga selama proses tersebut bergabung dengan dirinya untuk memperkuat posisi hukum dalam sengketanya.

Contoh :

* + - 1. A menggugat agar keputusan Direktur Jenderal Agraria yang berisi pencabutan Sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal. A memperoleh sertifikat tersebut dengan jalan membeli tanah dari C. Oleh karena itu ia mengajukan permohon­an agar C ditarik dalam proses bergabung de­ngannya untuk memperkuat posisi gugatannya. Kedudukan C dalam proses ini adalah penggugat II intervensi.
      2. A menggugat agar keputusan Direktur Jenderal Agraria yang berisi pencabutan sertifikat tanah atas namanya dinyatakan batal.

Apabila tergugat ingin membuktikan alasan pen­cabutan sertifikat atas nama A bahwa pencabut­an tersebut berdasarkan laporan C yang menya­takan bahwa ialah yang berhak atas tanah ter­sebut; maka tergugat dapat mengajukan permo­honan agar C ditarik dalam proses bergabung de­ngannya sebagai tergugat II intervensi.

1. Masuknya pihak ketiga ke dalam proses perkara yang sedang berjalan dapat terjadi atas prakarsa hakim yang memeriksa perkara itu. Contoh :

A menggugat kotamadya agar izin mendirikan bangun­an atas nama B dibatalkan. Putusan pengadilan atas gugatan tersebut akan menyangkut kepentingan B wa­laupun ia berada di luar proses. Apabila B tidak diikutsertakan dalam proses tersebut untuk mempertahankan haknya hal tersebut akan me­rugikan kepentingannya. Sekalipun B tidak memasuki proses atas prakarsanya sendiri, dalam hal yang demi­kian maka hakim yang memeriksa perkara itu atas proses tersebut. B yang tidak ingin izin mendirikan bangunannya di batalkan tentu akan bergabung de­ngan tergugat sebagai tergugat II intervensi.

1. Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan seba­gaimana dimaksud dalam ayat (2) pasal 83 ini, tidak di­ajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan per­mohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.
2. **Tindakan Scorang Kuasa Yang Melampaui Batas Wewenang­nya**

Dalam UPTUN Pasal 84 ditegaskan bahwa :

1. Apabila dalam persidangan seorang kuasa melakukan tindakan yang melampaui batas wewenangnya pembe­ri kuasa dapat mengajukan sangkalan secara tertulis di­sertai tuntutan agar tindakan kuasa tersebut dinyata­kan batal oleh Pengadilan.
2. Apabila sangkalan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikabulkan maka Hakim wajib menetapkan dalam pu­tusan yang dimuat dalam berita acara sidang bahwa tindakan kuasa itu dinyatakan batal dan selanjutnya di­hapus dari berita acara pemeriksaan.
3. Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dibaca­kan dan atau diberitahukan kepada para pihak yang ber­sangkutan.
4. **Pemeriksaan Surat Yang Dipegang Pejabat Tata Usaha Negara**

Untuk kepentingan pemeriksaan dan apabila Hakim Ke­tua Sidang memandang perlu ia dapat melnerintahkan pe­meriksaan terhadap surat yang dipegang oleh Pejabat Tata Usaha Negara, atau pejabat lain yang menyimpan surat, atau meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang bersangkutan dengan sengketa.

Selain hal sebagaimana dimaksud, Hakim Ketua Sidang dapat memerintahkan pula supaya surat tersebut diperlihat­kan kepada Pengadilan dalam persidangan yang akan di ten­tukan untuk keperluan itu.

Apabila surat itu merupakan bagian dari sebuah daftar, sebelum diperlihatkan oleh penyimpanannya, dibuat salin­an surat itu sebagai ganti yang asli selama surat yang asli belum diterima kembali dari Pengadilan.

Jika pemeriksaan tentang benarnya suatu surat menim­bulkan persangkaan terhadap orang yang masih hidup bah­wa surat itu dipalsukan olehnya. Hakim Ketua Sidang dapat mengirimkan surat yang bersangkutan kepada penyidik yang berwenang dan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dapat ditunda dahulu sampai putusan perkara pidananya dijatuhkan (pasal 85).

1. **Pemeriksaan Saksi**

Atas permintaan salah satu pihak, atau karena jabatan­nya, Hakim Ketua Sidang dapat memerintahkan seorang saksi untuk didengar dalam persidangan.

Apabila saksi tidak datang tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan meskipun telah dipanggil dengan patut dan Hakim cukup mempunyai alasan untuk menyangka bahwa saksi sengaja tidak datang, Hakim Ketua Sidang dapat mem­beri perintah supaya saksi dibawa oleh polisi ke persidangan.

Menjadi saksi adalah salah satu kewajiban hukum setiap orang. Orang yang dipanggil menghadap sidang pengadilan untuk menjadi saksi tetapi menolak kewajiban itu dapat di­paksa untuk dihadapkan di persidangan dengan bantuan po­lisi.

Seorang saksi yang tidak bertempat tinggal di daerah hu­kum pengadilan yang bersangkutan tidak diwajibkan datang di Pengadilan tersebut, tetapi pemeriksaan saksi itu dapat diserahkan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meli­puti tempat kediaman saksi.

Ketentuan ini mengatur pendelegasian wewenang pemerik­saan saksi. Ketua Pengadilan yang mendelegasikan wewenang itu mencatunikan dalam penetapannya dengan jelas hal atau persoalan yang harus ditanyakan kepada saksi oleh Penga­dilan yang diserahi delegasi wewenang tersebut. Dari pemerik­saan saksi tersebut, dibuat berita acara yang ditandatangani oleh Hakim dan Panitera Pengadilan yang kemudian dikirim­kan kepada Pengadilan yang memberikan delegasi wewenang (pasal 86).

Selanjutnya menurut pasal 87 saksi dipanggil kepersidang­an seorang demi seorang. Pemanggilan saksi ke dalam ruang sidang seorang demi seorang menurut urutan yang dipan­dang sebaik-baiknya oleh Hakim Ketua Sidang.

Saksi yang sudah diperiksa harus tetap di dalam ruang si­dang kecuali jika Hakim Ketua Sidang menganggap perlu mendengar saksi yang lain di luar hadirnya saksi yang telah didengar itu, misalnya apabila saksi lain yang akan diperiksa itu berkeberatan memberikan keterangan dengan tetap hadir­nya saksi yang telah didengar.

Hakim Ketua Sidang menanyakan kepada saksi nama lengkap tempat lahir, umur atau tanggal lahir, jenis kelamin, kewarganegaraan, tempat tinggal, agama atau kepercayaan­nya, pekerjaan, derajat hubungan keluarga, dan hubungan kerja dengan penggugat atau tergugat.

Sebelum memberi keterangan, saksi wajib mengucapkan sum­pah atau janji menurut agama atau kepercayaannya. Jika ada alasan kuat dan dapat dibenarkan oleh hakim yang ber­sengketa dapat minta agar sumpah itu dapat diucapkan menu­rut kebiasaan setempat misalnya ditempat ibadah sesuai de­ngan agama atau kepercayaan yang harus mengucapkan sumpah.

Adapun mereka yang tidak boleh didengar sebagai saksi, menurut pasal 88 UPTUN ialah :

1. Keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ke dua dari salah satu pihak yang bersengketa.
2. Istri atau suami salah seorang pihak yang bersengketa, meskipun sudah bercerai;
3. Anak yang belum berusia tujuh belas tahun;
4. orang sakit ingatan.

Selanjutnya menurut pasal 89 :

1. Orang yang dapat minta pengunduran diri dari kewajiban untuk memberikan kesaksian ialah :
2. Saudara laki-laki dan perempuan, ipar laki-laki dan pe­rempuan salah satu pihak;
3. Setiap orang yang karena martabat, pekerjaan, atau jabatannya diwajibkan merahasiakan segala sesuatu yang berhubungan dengan martabat, pekerjaan, atau jabatannya itu.

Pekerjaan atau jabatan yang menentukan adanya ke­wajiban menyimpan rahasia ditentukan oleh peratur­an perundang-undangan.

Martabat yang menentukan adanya kewajiban me­nyimpan rahasia misalnya kedudukan seorang pastor yang menerima pengakuan dosa, kedudukan sese­orang tokoh pimpinan masyarakat yang banyak me­ngetahui rahasia anggota masyarakatnya.

1. Ada atau tidak adanya dasar kewajiban untuk merahasia­ kan segala sesuatu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b tersebut diserahkan kepada pertimbangan Hakim. Jika tidak ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pekerjaan atau jabatan dimaksud, maka seperti yang ditentukan oleh ayat ini Hakim yang menen­tukan sah atau tidaknya alasan yang dikemukakan untuk pengunduran diri tersebut. Hakim pulalah yang menen­tukan sah atau tidaknya alasan yang di kemukakan un­tuk pengunduran diti yang berkaitan dengan martabat. Pertanyaan yang diajukan kepada saksi oleh salah satu pi­hak disampaikan melalui Hakim Ketua Sidang. Apabila pertanyaan tersebut menurut pertimbangan Hakim Ketua Sidang tidak ada kaitannya dengan sengketa pertanyaan itu ditolak (pasal 90).
2. **Penggugat atau Saksi Tidak Paham Bahasa Indonesia, Bisu atau Tuli**

Apabila penggugat atau saksi tidak paham bahasa Indo­nesia. Hakim Ketua Sidang dapat mengangkat seorang ahli alih bahasa.

Sebelum melaksanakan tugasnya ahli alih bahasa terse­but wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya untuk mengalihkan bahasa yang dipa­hami oleh penggugat atau saksi sebagaimana dimaksud ke dalam bahasa Indonesia dan sebaliknya dengan sebaik­baiknya. Orang yang menjadi saksi dalam sengketa tidak boleh ditunjuk sebagai ahli alih bahasa dalam sengketa tersebut ( pasa191).

Dalam hal penggugat atau saksi bisu, dan atau tuli dan tidak dapat menulis, Hakim Ketua Sidang dapat mengangkat orang yang pandai bergaul dengan penggugat atau saksi­sebagai juru bahasa.

Sebelum melaksanakan tugasnya juru bahasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya.

Dalam hal penggugat atau saksi bisu dan atau tulis tetapi pandai menulis, Hakim Ketua Sidang dapat menyuruh menuliskan pertanyaan atau teguran kepadanya, dan me­nyuruh menyampaikan tulisan itu kepada penggugat atau saksi tersebut dengan perintah agar ia menuliskan jawabannya, kemudian segala pertanyaan dan jawaban harus diba­cakan (pasal 92).

1. **Saksi Pejabat**

Pejabat yang dipanggil sebagai saksi wajib datang sen­diri dipersidangan. Biaya perjalanan pejabat yang dipang­gil sebagai saksi di Pengadilan tidak dibebankan sebagai biaya perkara (pasal 93).

1. **Saksi Wajib Mengucapkan Sumpah atau Janji**

Saksi wajib mengucapkan sumpah atau janji dan dide­ngar dalam persidangan pengadilan dengan dihadiri oleh para pihak yang bersengketa.

Apabila yang.bersengketa telah dipanggil secara patut, tetapi tidak datang tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, maka saksi dapat didengar keterangannya tanpa hadirnya pihak yang bersengketa.

Dalam hal saksi yang akan didengar tidak dapat hadir dipersidangan karena halangan yang dapat dibenarkan oleh hukum, Hakim dibantu oleh Panitera datang di tempat ke­diaman saksi untuk mengambil sumpah atau janjinya dan mendengar saksi tersebut.

Yang dimaksud dengan “halangan yang dapat dibenarkan oleh hukum” umpamanya ialah saksi sudah sangat tua atau menderita penyakit yang tidak memungkinkan hadir di per­sidangan (pasal 94).

1. **Sidang Lanjutan**

Dalam Pasal 95 UPTUN ditegaskan, bahwa :

1. Apabila suatu sengketa tidak dapat diselesaikan pada sua­tu hari persidangan, pemeriksaan dilanjutkan pada hari persidangan berikutnya.
2. Lanjutan sidang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak, dan bagi mereka pemberitahuan ini disamakan dengan panggilan.
3. Dalam hal salah satu pihak yang datang pada hari persi­dangan pertama ternyata tidak datang pada hari persi­dangan selanjutnya Hakim Ketua Sidang menyuruh mem­beritahukan kepada pihak tersebut waktu, hari, dan tang­gal persidangan berikutnya.
4. Dalam hal pihak sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tetap tidak hadir tanpa alasan yang dapat dipertanggung­jawabkan sekalipun ia telah diberi tahu secara patut, maka pemeriksaan dapat dilanjutkan tanpa kehadirannya.
5. **Biaya Pemeriksaan Sengketa**

Dalam hal selama pemeriksaan sengketa ada tindakan yang harus dilakukan dan memerlukan biaya, biaya tersebut harus dibayar dahulu oleh pihak yang mengajukan permohonan un­tuk dilakukan tindakan tersebut (pasa196).

1. **Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara**

Berkenaan dengan putusan PTUN dalam pasal 97 UPTUN ditegaskan sebagai berikut :

1. Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, ke­dua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing­masing.
2. Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan se­bagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal 97, maka Hakim Ketua Sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk memper­timbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa terse­but.
3. Putusan dalam musyawarah majelis yang dipimpin oleh Hakim Ketua Majelis merupakan hasil permufakatan bu­lat, kecuali jika setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai permufakatan bulat putusan di­ambil dengan suara terbanyak.
4. Apabila musyawarah majelis sebagaimana dimaksud da­dalam ayat (3) pasal 97 tidak dapat menghasilkan putus­an, permusyawaratan ditunda sampai musyawarah maje­lis berikutnya.
5. Apabila dalam musyawarah majelis berikutnya tidak dapat diarnbil suara terbanyak, maka suara terakhir Hakim Ketua Majelis yang menentukan.
6. Putusan Pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalani sidang yang terbuka untuk urnum, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.
7. Putusan Pengadilan dapat berupa :
8. Gugatan ditolak;
9. Gugatan dikabiilkan ;
10. Gugatan tidak diterima ;
11. Gugatan gugur;
12. Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pe­ngadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus Pakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat ini dikait­kan dengan isi tuntutan penggugat.
13. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) pasal 97 berupa :
14. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang ber­sangkutan;atau
15. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang ber­sangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang bani; atau
16. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan disasarkan pada Pasal 3 dari UPTUN yang disebutkan

Keputusan tata usaha negara ini dikeluarkan berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang ber­laku pada saat itu.

1. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) pasal 97 tersebut dapat di sertai pembebanan ganti rugi.
2. Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud da­lam ayat (8) pasal 97 ini menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dirnaksud dalam ayat (9) dan ayat (10) pasal 27 ini dapat disertai pemberian rehabilitasi.
3. **PEMERIKSAAN DENGAN ACARA CEPAT** 
   * 1. **Pengertian Pemeriksaan Dengan Acara Cepat**

Dalam UPTUN Pasal 98 disebutkan :

1. Apabila terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alas­an permohonannya, penggugat dalam gugatannya dapat memohon kepada Pengadilan supaya pemeriksaan seng­keta dipercepat.

Kepentingan penggugat dianggap cukup mendesak apabila kepentingan itu menyangkut keputusan Tata Usaha Nega­ra yang berisikan misalnya perintah pembongkaran ba­ngunan atau rumah yang ditempati penggugat. Sebagai kriteria dapat dipergunakan alasan-alasan pemohon; yang memang dapat diterima. Yang dipercepat bukan hanya pemeriksaannya melainkan juga pemutusannya.

1. Ketua Pengadilan dalam jangka waktu empat belas hari setelah diterimanya permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengeluarkan penetapan tentang dikabul­kan atau tidak dikabulkannya permohonan tersebut.
2. Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) pasal 98 ini, tidak dapat digunakan upaya hukum.
3. **Pemeriksaan Dengan Hakim Tunggal**

Pemeriksaan dengan acara cepat dilakukan dengan Hakim Tunggal. Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud dalam pasal 98 ayat (1) tersebut di atas dikabulkan, Ketua Pe­ngadilan dalam jangka waktu tujuh hari setelah dikeluarkan­nya penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2) menentukan hari, tempat dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud da­lam pasal 63 dari UPTUN.

Tenggang waktu untuk jawaban dan pembuktian bagi kedua belah pihak, masing-masing ditentukan tidak melebihi empat belas hari.

1. **PEMBUKTIAN**

**Jenis Alat Bukti**

Menurut pasal 100 UPTUN : Alat bukti ialah :

1. surat atau tulisan;
2. keterangan ahli;
3. keterangan saksi;
4. pengetahuan para pihak;
5. pengetahuan hakim;

Keadaan yang telah diketahui oleh umum tidak perlu dibukti­kan.

**Alat Bukti Surat**

Surat sebagai alat bukti terdiri atas tiga jenis ialah :

1. Akta otentik, yaitu surat yang dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perun­dang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalam­nya;
2. Akta di bawah tangan, yaitu surat yang dibuat dan ditan­da tangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalam­nya;
3. Surat-surat lainnya yang bukan akta (pasal 101)

**Alat Bukti keterangan Ahli**

Keterangan ahli adalah pendapat orang yang diberikan di­bawah sumpah dalam persidangan tentang hat yang ia keta­hui menurut pengalarnan dan pengetahuannya. Termasuk keterangan ahli adalah keterangan yang diberi­kan oleh juru taksir.

Seseorang yang tidak boleh didengar sebagai saksi berdasar­kan Pasal 88 tidak boleh memberikan keterangan ahli (pasal 102).

Atas permintaan kedua belah pihak atau salah satu pihak atau karena jabatannya, Hakim Ketua Sidang dapat menun­juk seseorang atau beberapa orang ahli. Seorang ahli dal.rrn persidangan harus memberi keterangan baik dengan surat maupun dengan lisan, yang dikuatkan de­ngan sumpah atau janji menurut kebenaran sepanjang penge­tahuan yang scbaik-baiknya (pasal 103).

**Alat Bukti Keterangan Saksi**

Keterangan saksi dianggap sebagai alat bukti apabila keterang­an itu berkenan drnKan hat yang dialami, dilihat, atau dide­ngar oleh saksi sendiri (pasal 104).

**Alat Bukti Pengakuan Para Pihak**

Pengakuan para pihak tidak dapat ditarik kembali kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Hakim (pasal 105).

**Alat Bukti Pengetahuan Hakim**

Pengetahuan Hakinr adalah hat yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya (pasal 106).

**Sahnya Pembuktian**

Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, behan pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim (pasal 107). Pasal ini mengatur ketentuan dalam rangka usaha menemu­kan kebenaran material. Berbeda dengan sistem hukum pem­buktian dalam Hukum Acara Perdata, maka dengan mem­perhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tan­pa be:gantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakina Peradilan Tata Usaha Negara dapat menentu­kan sendiri.

* 1. apa yang harus dibuktikan;
  2. siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berperkara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh Hakim sendiri;
  3. alat bukti mana saja yang diutamakan untuk diperguna­kan;
  4. kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan;

1. **PUTUSAN PENGADILAN**

**Pengucapan Putusan Pengadilan Menurut UNDANG-UNDANG PTUN pasal 108**

1. Putusan Pengadilan harus diucapkan dalam sidang terbu­ka untuk umum.
2. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada waktu putusan Pengadilan diucapkan, atas pe­rintah Hakim Ketua Sidang salinan putusan itu disampai­kan dengan surat tercatat kepada yang bersangkutan.
3. Tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud da­lam ayat (1) berakibat putusan Pengadilan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

**Isi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara**

Dalam UPTUN Pasal 109 disebutkan :

Putusan Pengadilan harus memuat :

1. Kepala putusan yang berbunyi : “Demi Keadilan Ber­dasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”;
2. Nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman, atau tempat kedudukan para pihak yang tergugat;
3. Ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas;
4. Pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa;
5. Alasan hukum yang menjadi dasar putusan;
6. Amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara;
7. Hari, tanggal putusan, nama hakim yang memutus, nama panitera, serta keterangan tentang hadir atau tidak hadir­nya para pihak;

Pengertian Panitera di sini mencakup juga Wakil Panitera, Panitera Muda, dan Panitera Pengganti yang membantu

Hakim dalam persidangan.

Tidak dipenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana dimaksud dapat menyebabkan batalnya putusan Pengadilan. Selambat-lambatnya tiga puluh hari sesudah putusan Penga­dilan diucapkan, putusan itu liarus ditandatangani oleh Ketua Pengadilan dengan menyatakan berlialangannya Hakim Ketua Majelis atau Hakim Ketua Sidang tcrscbut.

Apabila Hakim Anggota Majelis berhalangan menandatangani maka putusan Pengadilan ditandatangani oleh Hakim Ketua Majelis dengan menyatakan !wrhalangannya Hakim Anggota Majelis tersebut.

1. **Biaya Perkara**

Pihak yang dikalahkan dikalahkan seluruhnya atau sebagian dihukum menibayar hiaya perkara (pasal 110). Yang termasuk dalam Maya perkara ialah :

* 1. Biaya kepaniteraan dan biaya materai;
  2. biaya saksi, ahli, dan alih bahasa dengan catatan bahwa pihak yang meminta pemeriksaan lebih dari lima orang saksi harus membayar biaya untuk saksi yang lebih itu meskipun pihak tersebut dimenangkan;
  3. Biaya pemeriksaan di tempat lain dari ruangan sidang dan biaya lain yang diperlukan bagi pemutusan seng­keta atas perintah Hakim Ketua Sidang (pasal 111).

Jumlah biaya perkara yang harus dibayar oleh peng­gugat dan atas tergugat disebut dalam amar putusan akhir Pengadilan. Dalam hal ada putusan Pengadilan yang bukan putusan akhir, penetapan tentang biaya perkaranya ditang­guhkan, dan dicantumkan dalam amar putusan akhir Peng­adilan (pasal 112).

1. **Putusan Pengadilan yang bukan Putusan Akhir**

Putusan Pengadilan yang bukan putusan akhir meskipun diucapkan dalam sidang, tidak dibuat sebagai putusan tersendiri melainkan hanya dicantumkan dalam berita acara sidang (pasal 113 ayat 1).

1. **Salinan Resmi Putusan Pengadilan**

Pihak yang berkepentingan langsung dengan putusan pengadilan dapat meminta supaya diberikan kepadanya sa­linan resmi putusan itu dengan membayar biaya salinan. Panitera hanya boleh memberikan salinan putusan Penga­dilan apabila putusan tersebut telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila diperlukan salinan bagi putusan Penga­dilan yang belum memperoleh kekutan hukum tetap, pada salinan tersebut harus dibubuhi keterangan “belum mem­peroleh kekuatan hukum tetap” (pasal 113 ayat2).

1. **Berita Acara**

Pada setiap pemeriksaan, Panitera harus membuat berita acara sidang yang memuat segala sesuatu yang terjadi dalam sidang. Berita acara sidang ditandatangani oleh Hakim Ketua Sidang dan Panitera; apabila salah seorang dari mereka ber­halangan, maka hal itu dinyatakan dalam berita acara ter­sebut.

Apabila Hakim Ketua Sidang dan Panitera berhalangan menandatangani maka berita acara ditandatangani oleh Ketua Pengadilan dengan menyatakan berhalangannya Hakim Ketua Sidang dan Panitera tersebut (pasal 114).

1. **PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN**

**Putusan Yang Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap**

Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan (pasal 115).

Selanjutnya dalam pasal 116 ditegaskan sebagai berikut :

1. Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh ke­kuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak de­ngan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya waktu empat belas hari.

Meskipun putusan Pengadilan belum memperoleh ke­kuatan hukum tetap, para pihak yang berperkara dapat memperoleh salinan putusan yang dibubuhi catatan Panitera bahwa putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum tetap.

Tenggang waktu empat belas hari dihitung sejak saat putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.

1. Dalam hal empat bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal 116 ini, dikirimkan tergu­gat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana di­maksud dalam pasal 97 ayat (9) huruf a, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempu­nyai kekuatan hukum lagi.
2. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewa­jibannya sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, UPTUN, dan kemudian setelah tiga bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal 116 ini, agar Pengadilan memerintahkan tergugat melak­sanakan putusan Pengadilan tersebut.

Tenggang waktu tiga bulan tidak bersifat memaksa; Ketua Pengadilan Tinggi tentu akan berlaku bijaksana sebelum menyurati atasan Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan mengenai apa yang dimaksud dalam ayat ini.

1. Jika tergugat masih tetap tidak mau melaksanakannya, Ketua Pengadilan mengajukan hat ini kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan.
2. Instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) pasal 116 ini, dalam waktu dua bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah meme­rintahkan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) pasal 116 ini melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
3. Dalam hat instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), pasal 116 ini, tidak mengindahkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) pasal 116 ini, maka Ketua Pengadilan mengajukan hat ini kepada Pre­siden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.

**Penggugat Tidak Dapat Melaksanakan Putusan Pengadilan**

Menurut pasal 117 UPTUN :

1. Sepanjang mengenai kewajiban sebagaimana yang dimak­sud dalam Pasal 97 ayat 11 (lihat no. 84) apabila tergu­gat tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melak­sanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya ke­adaan yang terjadi setelah putusan Pengadilan dijatuh­kan dan atau memperoleh kekuatan hukum tetap, ia wajib memberitahukan hat itu kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) dan penggugat.
2. Dalam waktu tiga puluh hari setelah menerima pembe­ritahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal 117 ini, penggugat dapat mengajukan permohonan kepa­da Ketua Pengadilan yang telah mengirimkan putusan

Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum te­tap tersebut agar tergugat dibebani kewajiban membayar sejumlah uang atau kompensasi lain yang diinginkannya.

1. Ketua Pengadilan setelah menerima permohonan sebagai­mana dimaksud dalam ayat (2) pasal 117 ini, memerin­tahkan memanggil kedua belah pihak untuk mengusaha­kan tercapainya persetujuan tentang jumlah uang atau kompensasi lain yang harus dibebankan kepada tergugat.
2. Apabila setelah diusahakan untuk mencapai persetujuan tetapi tidak dapat diperoleh kata sepakat mengenai jum­lah uang atau kompensasi lain tersebut, Ketua Pengadil­an dengan penetapan yang disertai pertimbangan yang cukup menentukan jumlah uang atau kompensasi lain yang dimaksud.
3. Penetapan Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud da­lam ayat (4) pasal 117 ini, dapat diajukan baik oleh peng­gugat maupun oleh tergugat kepada Mahkamah Agung untuk ditetapkan kembali.
4. Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) pasal 117 ini, wajib ditaati kedua belah pihak.

**Gugatan Perlawanan**

Berkenaan dengan Gugatan perlawanan UPTUN dalam pasal 118 menegaskan sebagai berikut :

1. Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) UPTUN berisi kewajiban bagi tergugat schagairnana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (2), ayat (9), ayat (10), dan ayat (11) UPTUN pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama waktu peineriksaan sengketa yang bersangkutan menurut ketentuan pasal 83 UPTUN dan ia khawatir kepentingan­nya akan dirugikan dengan dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap itu dapat mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan tersebut kepada Pengadilan yang mengadili sengketa itu pada tingkat pertama.
2. Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal 118 ini, hanya dapat diajukan pada saat sebelum putusan Pengadilan yang telah diajukan pada saat sebe­lum putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuat­an hukum tetap itu dilaksanakan dengan memuat alasan­alasan tentang permohonannya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 56 UPTUN terhadap permohonan perlawanan itu berlaku ketentuan sebagai­mana dimaksud dalam Pasal 62 dan Pasal 63 UPTUN.
3. Gugatan perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal 118 ini, tidak dengan sendirinya mengkibatkan ditundanya pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut.

**Pengawasan Pelaksanaan Putusan Pengadilan**

Ketua Pengadilan wajib mengawasi pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (pasal 119).

**11. GANTI RUGI**

**Putusan Pengadilan Yang Berisi Ganti Rugi**

Salinan putusan Pengadilan yang berisi kewajiban mem­bayar ganti rugi dikirimkan kepada penggugat dan tergugat dalam waktu tiga hari setelah putusan Pengadilan memper­oleh kekuatan hukum tetap.

Salinan putusan Pengadilan yang berisi kewajiban membayar ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dikirimkan pula oleh pengadilan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi terse­but dalam waktu tiga hari setelah putusan pengadilan mem­peroleh kekuatan hukum tetap (pasal 120 ayat 1 dan 2).

**Besarnya Ganti Rugi**

Besarnya ganti rugi beserta tata cara pelaksanaan ke­tentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat 10 (no. 84) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Besarnya ganti rugi ditentukan dengan memperhatikan ke­adaan yang nyata (pasal 120 ayat 3)

**Putusan Pengadilan Tentang Rehabilitasi**

Pasal 121 UPTUN menegaskan, bahwa dalam hal gugat­an yang berkaitan dengan bidang kepegawaian dikabulkan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat 11 (lihat no. 84) salinan putusan Pengadil­an yang berisi kewajiban tentang rehabilitasi dikirimkan kepada penggugat dan tergugat dalam waktu tiga hari se­telah putusan itu memperoleh kekuatan hukum tetap. Salin­an putusan Pengadilan yang berisi kewajiban tentang rehabili­tasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal 121 dikirim­kan pula oleh Pengadilan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban melaksanakan rehabi­litasi tersebut dalam waktu tiga hari setelah putusan itu mem­peroleh kekuatan hukum tetap. Putusan Pengadilan yang berisi kewajiban rehabilitasi hanya terdapat pada sengketa Tata Usaha Negara dalam bidang kepegawaian saja. Rehabilitasi ini merupakan pemulihan hak penggugat dalam kemarnpuan kedudukan, harkat, dan martabatnya sebagai pegawai negeri seperti semula, sebelum ada keputusan yang disengketakan. Dalam pemulihan hak tersebut termasuk juga hak-hak yang ditimbulkan oleh kemampuan, kedudukan, dan harkatnya sebagai pegawai negeri.

Dalam hal hak yang menyangkut suatu jabatan dan pada waktu putusan Pengadilan jabatan tersebut ternyata telah diisi oleh pejabat lain, maka yang bersangkutan dapat diang­kat dalam jabatan lain yang sctingkat dengan jabatan semula. Akan tetapi apabila hal itu tidak mu.ngkin, maka yang ber­sangkutan akan diangkat kembali pada kesempatan pertama setelah ada formasi dalam jabatan yang setingkat atau dapat ditempuh ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 117.

**BAB IV**

**Tinjauan Umum Tentang Peradilan Tata Usaha Negara**

1. **Eksistensi Dan Arti Penting Peradilan Tata Usaha Negara**

Sebagai mana di ketahui, bahwa baik rakyat maupu pemerintah sama-sama mengharap kan agar roda pemerintah dapat berjalan menurut hukum, bukan saja dalam arti formal melainkan juga dalam arti materiil, karna hukum merupakan sarana dalam menciptakan rasa ke adilan di tengah- tengah masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut pemerintah selalu berupaya untuk menciptakan kedudujan yang serasi dan seimbang antara warga masyarakat dengan apratur warga.

Mengingat bentuk dan system Ketatanegaraan Indonesia Di Bawah Undang-undang Dasar 1945,dewasa ini yang di rasa kan penting dan mendasar untuk di kemukakan adalah penegakan keadilan dan perataan kesempatan memperoleh keadilan bagi seluruh rakyat.[[26]](#footnote-27) Oleh karena itu, harus pula di dukung oleh peraturan perundang-undangan, sehingga upaya pemerintah dalam Membentuk peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu upaya untuk lebih meningakat kan dan mempercepat proses tercapai nya cita-cita hukum Negara dapat berjaln sebagai mana semestinya. Dengan Demikian, Negara hukum yang di garis kan oleh pembentukan Undang-undang Dasar 1945 akan dapat di wujud kan .

Dengan di undangkan nya Undang-Undang Nomor 9 Thn 2004 tentang Peradilan Tata usaha Negara, maka semakin bertambah perbendaharaan perundang-undangan Indonesia yang menjamin keduduakan yang serasi dan seimbang antara warga masyarakat dengan aparatur Negara khususnya di bidang hukum, sehingga semakin menjamin hak setiap warga menentukan hukum yang dapatdi tempuh oleh setiap warga masyarakat pencari keadilan dalam mempertahan kan haknya apabila merasa d rugikan karna adanya tindakan dan perbuatan aparatur Negara.Dalam kaitannya dengan hal tersebut dalam penjelasan umum Undang- Undang Nomor 5 tahun 1986 jo UU No.9 Tahun 2004 di tegaskan bahwa

Dalam melaksanakan tugas nya itu pemerintah wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umu mnya dan hak serta kewajiban atas warga masyarakat pada khususnya…..

Ketentuan tersebut dapat di sebut sebagai instruksi dan dasar untuk menggugat serta meminta pertanggung jawaban aparatur Negara selaku abdi Negara dan abdi masyarakat jika sewaktu-waktu dalam melaksanaan tugas nya tidak sela rasa dengan budi pekerti kemanusiaan an cita-cita moral masyarakat yang luhur sesuai dengan nilai-nilai pancasila.

Sebagai mana telah di uraikan dalam bab sebelumnya, bahwa setiap Negara hukum kesejahteraan selalu bertujjuan menciptakan suatumasyarakat sejahtera adil dan makmur baik material maupun spiritual.[[27]](#footnote-28) Oleh Karena itu pemerintah sebagai organ yang menjalan kan kehendak Negara di haruskan untuk selalu memperhatikan kepentingan-kepentingan rakyat. Tuntutan semacam inilah yang melatar belakangi sehinga pembuatan perundang –undangan memberikan wewenang pada aparatur Negara agar dapat bertindak dalammencampuri urusanpribadi rakyat yang menyangkut kepentingan umum.

Dalam rangka mempergunakan kewenangan yang di berikan oleh pembuat perundang-undangan tersebut guna melak sanakan tugas-tugas yang di beban kan oleh Negara, aparatur Negara seringkali penyimpangan-penyimpangan seperti penyalah gunaan wewenang yang dapat merugikan kepentingan umum/warga masyarakat.

Sehubungan dengan hal di atas dalam Negara hukum setiap masyarakat mempunyai hak dan kewajiban terhadap Negara yang di akui dan di jamin oleh Undanga-Undang. Untuk menjamin dan melindungi hak dan kewajiban tersebut, pemerintah membentuk badan-badan penyelengara kekuasaan Negara yaitu badang legislatif, exskutif dan yudicatif (peradilan).[[28]](#footnote-29)

Selanjutnya dalam menjalankan tugas nya badan peradailan harus benar-benar bebas dan merdeka kedudukan nya dari pengaruh kedua badan kenegaraan lain nya. Dengan demikian peradilan tata usaha Negara akan bener-benar memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat yang merasa kepentingan nya di rugikan karna adanya tindakan dan perbuatan yang tidak selaras dengan cita-cita luhur rakyat sekalipun hal itu di lakukan oleh apratur Negara sendiri.[[29]](#footnote-30)

Dengan itu, dalam suatu Negara. Setiap tindakan dan perbuatan penguasa beserta aparaturnya haru benar-bener di dasar kan pada hukum yang berlaku, dan bakannya di dasar kan pada kemauan penguasa itu sendiri. Dengan demikian,kekuasaan penguas adapat di batasi dalam arti tercontrol dan di lain pihak hak- hak asasi warga masyarakata akan dapat di rasa kan serta terlindung dari kemungkinan adanya tindakan dan perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa dan aparat nya

Untuk menghindari terjadi nya penyimpangan-penyimpangan yang di lakukan oleh aparatur Negara, yang mengakibat kan timbulnya sengketa antara warga masyarakat dengan badan /peajabat di bidang tata usaha Negara di perlukan adanya pihak penengah yang netral dan tidak memihak yakni pradilan tata usaha Negara.dalam menghadapi situasi yang seperti inilah di rasakan betapa penting nya keberadaan badan pradilan tersebut di samping badan pradilan lain nya.

Sebagai mana hal nya dalam negara hukum pada umum nya, ddemikian pula dalam Negara hukum Indonesia yang berdasaar kan pancasila dan Undang -undan dasar 1945,adnnya peradilan tata usaha neagara merupakan suatu keharusan guna memelihara dan guna untuk meningkat kan rasa keadilan yang hidup dan terpelihara di dalam masyarakat serta kkeseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat yang akan dapat terjalin dengan baik.

Dalam kaitan nya dengan dasar Negara pancasila,hariaan kompas tanggal 15 mei 1986, dalam rajuk rencananaya menyatakan bahwa:

Dari segi dasar Negara dan asas hukum, adanya pradilan tata usaha Negara adalah suatu keharusan yang lahir dari dasar dan asas tersebut, sekalipun dari dasar Negara dan asa hukum adanya pradilan tata usaha Negara adalah logis, kita patut menghargai kenauan pemerintah untuk mengajkan rancangan Undang - Undang tersebut implikasi dari Undang – Undanng itu adalah pemerintah menyediakan pradilan khusus, tempat masyarakat dan warga nya akan menggugat menurut hukum pelanggaran yang dailakukan oleh pemerintah danpejabatnya…[[30]](#footnote-31)

Oleh karna itu, adanya peradilan tata usaha Negara yaitu berdiri sendiri sebagai sarana untuk memberikan jamianan perlindungan terhadap warga masyarakat pencari keadilan merupakan suatu keharusan dalam system hukum Indonesia.

Disampng itu, adanya peradilan tata usaha Negara merupakan kehendak politik lembaga tertimggi Negara, yang tertuang dalam ketetapannya nomor IV/MPR1978 tentang garis-garis besar haluan Negara, dalam bagian dasar dan arah pembangunan serta pembinaan hukum, butir d, yang berbunyi “Mengusahakan terwujudnya peradilan tata usaha Negara”.

Kiranya uraian diatas akan cukup melandasi pemikiran tentang arti penting dan perlunya adanya peradilan tata usaha Negara yang berdiri sendiri yang dewasa ini telah dituangkan dan diatur dalam undang-undang nomor 9 tahun 2004 tentan peradilan tata usaha Negara. Undang-undang tersebut merupakan tonggak pelengkap untuk mewujudkan makna Negara hukum berdasarkan pancasila UUD 1945 serta merupakan pelaksanaan dari amanat GBHN dan pasal 10 ayat (1) undang-undang nomor 14 tahun 1970.

1. **Kompetensi peradilan tata usaha negara**

Kompetensi adalah kewenangan dari suatu badan peradilan untuk memeriksa dan mermutus sutu perkara, baik yang didasarkan pada teritorial atau daerah hukumanya maupun yang didasarkan pada objek sengketa. Dari batasan tersebut di atas, maka kompetensi badan peradilan ini dapat dibagi dua, yakni kompetensi relatif dan kompetensi absolut.

* 1. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif pengadilan tata usaha negara adalah “kewenangan pengadilan (pengadilan tata usaha negara /pengadilan tata usaha negara) untuk mengadili perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Hal ini berarti bahwa pengadilan tata usaha negara/pengadilan tinggi tata usaha negaran baru berwenang menadili suatu perkara yang diajukan padanya apabila tergugat dan atau penggugat berdomisili di wilayah Hukum dari pegadilan tata Usaha Negara / pegadilan Tingi Tata usaha Negara yang bersangkutan .

Berbicara megenai kupetensi relatip peradilan tata usaha Negara, pasal 54 Undang-Undang Nnomer 5 Tahun 1989 jo No. 9 Tahun 2004 manentukan, bahwa:

1. Gugatan sengketa Tata usaha Negara di ajukan kepada pegadilan yang berwenag yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat
2. Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau pejabat tata usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum pegadilan yang daerahnya meliputi tempat kedudukan salah satu badan atau pejabat tata Usaha Negara
3. Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum pegadilan tempat keadilan tergugat, maka gugatan tidak dapat di ajukan ke pengadilan yang daerah hukumnya meliputi kediaman peggugat untuk selanjutnya di teruskan kepada pegadilan yang bersangkutan
4. Dalam hal-hal tertentu sesuai degan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersankutan yang diatur dalam peraturan pemerintah, gugatan dapat diajukan kepda pegadilan yang berwenag yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman peggugat.
5. Apabila peggugat dan tergugat berkedudukan atau berada berada di luar negari, gugatan diajukan kepada pegadilan di jakarta
6. Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri, gugatan diajukan kepada pegadilan ditempat kedudukan tergugat.[[31]](#footnote-32)

Dari ketentuan tersebut dapat di ketahui, bahwa badan pegadilan yang berwenang megadili dan memutus perkata Usaha Negara ditekankan pada pegadilan Tata Usaha Negra / pegadilan Tingi Tata Usaha Ngara yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman tergugat, kecuali hal- hal sebagai berikut.

1. Sesui degan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersankutan yang diatur degan peraturan pemerintah
2. Tergugat berkediman di luar negeri
3. **Kopetensi Absolut**

kopetensi absolut pradilan Tata Usaha Ngara adalah “Kewenagan Pengadilan ( dalam hal ini, Tata Usaha Negara / Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara), untuk megadili suatu perkara menurut obyek atau materi atau pokok sengketa dan / atau subyek segketa. Oleh karna itu, berbicara megenai kompetensi absolut peradilan Tata Usaha Ngara tidak terlepas dari materi pokok sengketa dan / atau para pihak yang bersankutan.[[32]](#footnote-33)

Selanjutnya tehadap materi pokok sengketa ini, di antara para ahli di bidag hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan pendapat yang pada pokoknya dapat digolongkan kedalam 2 (dua) aliran, yakni yang berpandagan sempit dan aliran yang berpadagan luas.

Aliran yang berpandangan sempit berpendapat, bahwa obyek sengketa yang mejadi wewenag pegadilan Tata Usaha hanyalah keputusan Tta Usaha Negara yang tertulis saja. Adapun alasan-alasan yang dikemukakan oleh peganut alasan ini, adalah sebagai berikut.

1. Pegertian keputusan / ketetuan yang dapat seperti dirumuskan dalam pasal 2 ayat (2) AROB … adalah krputusan tertulis dari administarasi Negara … yang mepunyai akibat hukum untuk menyelenggarakan pemerintahan …
2. … keputusan lisan itu sukar dijadikan pegangan, sukar dibuktikan, pula mudah disangkal oleh salah satu pihak bilamana timbul sengketa administrasi …

Sedangkan aliran yang berpandangan luas berpendapat, bahwa materi pokok atau objek sengketa yang menjadi wewenang peradilan tata usaha Negara tidak hanya keputusan yang tidak tertulis dari tata usaha Negara. Adapun alasan-alasan yang dikemukakan oleh pengatut pandangan itu, adalah sebagai berikut :

1. Sesungguhnya yang sering terjadi adalah tindakan-tindakan pemerintah melanggar hukum tidak tertulis.
2. Jika hanya keputusan tertulis atau keputusan formal saja dari pemerintah dipakai kriteria, maka kurang memberi jaminan perlindungan hukum kepada rakyat atas perbuatan melanggar hukum penguasa.

Dalam kaitannya dengan materi sengketa yang menjadi wewenang pengadilan tata usaha Negara, pasal 1 ayat (3) undang-undang nomor 5 tahun 1986 jo UU NO.9 Tahun 2004 menentukan bahwa :

Keputusan tata usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, nyatalah bahwa

kompetensi absolute pengadilan tata usaha Negara mempunyai cirri-ciri sebagai berikut :

1. Yang bersengketa (pihak-pihak) adalah orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha Negara.
2. Obyek sengketa adalah keputusan tata usaha Negara yakni penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara.
3. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu berisi tindakan hukum tata usaha Negara.
4. Keputusan yang dijadikan obyek sengketa itu bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseoran atau badan perdata.[[33]](#footnote-34)

Dari uraian tersebut dapatlah dirumuskan unsur-unsur keputusan tata usaha Negara yang menjadi objek sengketa yang dapat diajukan ke pengadilan tata usaha Negara adalah sebagai berikut :

1. Penetapan tertulis dan dikeluarkan oleh badan atau pejabat dan dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.
2. Berisi tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara.
3. Berdasarkan peraturan perundang-udangan yang barlaku
4. Bersifat konskrit, individual dan final
5. Menimbulkan akibat hukum lagi seorang atau badan hukum perdata.

Dalam rangka mencari penyelesaian perkara warga masyarakat atau badan hukum perdata pencari keadilan haruslan mengajukan persoalannya ke pengadilan Tata Usaha Negara sebagai tempat menampung dan menyelesaikan perkara-perkara yang terkait dengan penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara dalam kaitannya dengan kedudukan, tugas dan fungsinya sebagai aparatur negara. Hal ini sesuai dengan pasal 47 UU No. 9 Tahun 2004 tentang kekuasaan peradilan tata usaha negara yang berbunyi sebagai berikut :

*“pengadilan berugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara”*

Selanjutnya mengenai para pihak yang bersangkutan seringkali timbul persoalan yang berkaitan dengan posisi tata usaha negara yang mempunyai kedudukan tertentu yang lebih tinggi dari warga masyarakat, namun bila di perhatikan pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, ternyata setiap orang tanpa kecualimempunyai kedudukan yang sama di bidang hukum dean pemerintah. Oleh karna itu, maka kedudukan tata usaha negara sebagai salah satu pihak dalam sengketa tata usaha negara mempunyai kedudukan yang sejajar dengan warga masyarakat.

Sehubungan dengan uraian di atas dapatlah dikatakan, bahwa di maksud dengan sengketa Ekstern tata usaha negara adalah sengketa antara Badan/pejabat tata usaha negara di satu pihak dengan warga masyarakat atau badan hukum perdata dilain pihak, sebagai akibat di keluarkan keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat atau badan hukum perdata yang bersangkutan.

Berbicara tentang subyek sengketa ysng menjadi wewenang pengadilan Tata Usaha Negara, pasal 1 ayat (1) Unadang-Undang Nomer 5 tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 tentang PTUN menetukan batas sengketa yang menjadi wewenang badan peradilan ini, yakin hanya terbatas pada sengketa Ekstern Tata Usaha Negara. Dengan demikian, para pihak di dalam sengketa yang menjadi wewenang peradilan Tata Usaha Negara adalah badan / Pejabat tata Usaha Negara selaku tergugat dan warga masyarakat / badan hukum perdata selaku penggugat

1. **Organisasi Pengadilan Tata Usaha Negara**

Pasal 1 angka 4 UU No. 5 tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 merumuskan pengertian sengketa tata usaha Negara sebagais sengekata yang timbul dalam budang Tata usahan Negara antara orang atau badan hokum perdata dengan badan atau pejabat tata keputusan Tata usahan Negara. Rumusan ini mirip dengan rumusan Wet AROB di belanda. Kalau Wet AROB belanda mengartikan AROB ( Administratieve Rechtspraak Overhedisbeskchikingen) sebagai salah satu " aanvullende"administratief rechtspraak ", maka di samping AROB masih ada badan-badan lainnya yang melaksanakan fungsi sebagai Peradilan Tata Usahan Negara.[[34]](#footnote-35) Dengan demikian AROB itu sendiri bukanlan merupakan suatu sistem Peradilan Tata Usahan Negara tetapi suatu peadilan khusus. Dengan mecoba membandingkannya dengan “ Arob boreop” di Belanda, apakah Peradilan Tata Usahan Negara menurut UU No. 5 tahun 1986 jo UU no 9 tahun 2004 merupakan suatu sistem umum Peradilan Tata Usahan Negara ataukan sekedar suatu peradila ksuhus (tambahan). Kalau kita bertitik tolak dari ketentuan pasal 10 UU No.14. tahun 1970 seyogiannya Peradilan Tata Usahan Negara menurut UU No.5 tahun 1986 jo UU. No 9 tahun 2004 merupakan suatu sistim umum Peradilan Tata Usaha Negara. Namun dengan berdasarkan rumusan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara ( vide Pasal 1 angka 4 ) kiranya Peradilan Tata Usaha Negara

UU No. 5 tahun 1986 jo UU no 9 tahun 2004 hanyalah satu Peradilan Tata Usaha Negara Khusus.[[35]](#footnote-36) Dengan pembatasan komptensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara hanya menyangkut keputusan Peradilan Tata Usaha Negara (KTUN) berarti masih ada sengketa-sengketa peradilan tata usaha negara lainnya yang tidak terjangkau oleh PTUN. Apakah dengan demikian penjelasan umum no 9 tahun 2004 sudah menyelesaiakanmasalah dengan penjelasan yang menyangkut”’ … sengketa tata usaha negara lainnya yang menurut undang-undang ini tidak menjadi wewenang PTUN diselesaikan oleh peradilan umum. Apakah dengan penjelasan itu suudah tertutup kemungkinan untuk membentuk pengadilan tata usaha negara yang menagani sengketa tata usaha negara dalam bidang tertentu yang bukan keputusan tata usaha negara ?

Tentang hal ini barangkali kita tangguhkan saja dulu sambil mengamati perkembangan selanjutnya UU No 5 tahun 1986 Jo UU No9 Tahun 1986 no 9 tahun 2004. Dalam kaitannya dengan organisasi, ada banyak kita tinjau struktur PTUN itu sendiri secara spintas.

Bedasarkan ketentuan Pasal 8 UU No.5 Tahun 1986 Jo UU No 9 Tahun 1986 no 9 tahun 2004. Pengadilan Tata Usaha Negara terdiri atas pengadilan tata usaha negara (PTUN ). Struktus yang demikian, mirip dengan struktur pengadilan umum berdasarkan ketentuan UU No. 2 Tahun 1986 ( Vide pasal 6 ). Meskipun dengan struktur yang sama namun perkara dalam lingkungan peradulan umum berbeda dengan lingkungan pengadilan tata usaha negara. Perbedaan itu di sebabkan karena dalam jalur peradilan tata usaha negara terdapat saluran upaya administratief ( vide pasal 48 UU. 5 tahun 1986 Jo UU No9 Tahun 1986 no 9 tahun 2004) [[36]](#footnote-37)

Sejalan dengan ketentuan pasal 10 Tata Ayat 2 UU No. 35 Tahun 1999, kekuasaan kehakiman dilingkungan peradilan tata usaha negara berpuncak pada Mahkamah Agung Sebagai Pengadilan negara tertinggi. Dengan demikian keempat lingkungan peradilan kita berpuncak pada Mahkamah Agung ( sistem piramide) secara sederhana hal itu dapat dilukiskan dalam bagan dibawah ini.[[37]](#footnote-38)

Mahkamah Agung

Peradilan Tata

Usaha Negara

Peradilan

Militer

Peradilan

Agama

Peradilan

Umum

1. **Karakteristik dan Prinsip-Prinsip Peradilan Tata Usaha Negara**

Ciri has hukum acara peradilan tata usaha negara terletak pada asas-asas hukum yang melandasinya yaitu :

1. Asas praduga rechtmatig ( vermoeden vab rechtmatigheid = praesumption iustae causa. Asas ini mengadung makna ini bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus di anggap rechtmatig sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang di gugat ( pasal 67 ayat 1 UU No 5 Tahun 1986 jo UU no 9 tahun 2004);
2. Asas pembuktian bebas. Hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan pasal 1865 BW asan ini di anut pasal 107 UU No 9 Tahun 2004 hanya saja masih dibatasi ketentuan pasal 100.
3. Asas keaktifan hakim ( Dominus letis ). Keaktifan hakim di maksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karna tergugat adalah pejabat tata usaha negara sedang penggugat adalah orang atau badan perdata. Penerapan asas ini antara lain terdapat dalam ketentuan pasal 58,63 ayat 1, 2,80,85.
4. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat ”ergo emnes” sengketa TUN adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian putusan pengadilan TUN berlaku bagi siapa saja – tidak hanya bagi para pihak yang bersengkata. Dalam rangka ini kiranya ketentuan pasal 83 tentang interpensi bertangan dengan asas “ ergo omnes”[[38]](#footnote-39)

Disamping asas-asas sebagaimana yang telah di uraiakan di atas, perlu di tegaskan bahwa peradilan tata usaha negara pada dasarnya menegakan Hukum Publik, yakni Hukum adminitrasi sebagaimana yang di tegakan dalam UU PTUN pasal 47 bahwa sengketa yang termasuk lingkungan kewengan peradilan tata usaha negara adalah sengketa tata usaha negara. Hal ini di tegaskan lagi dalam rumusan dengan keputusan tata usaha negara ( Pasal angka 3 ) yang mensyaratkan jika tindakan hukum tata usaha untuk adanya keputusan tata usaha negara.

Juga perlu diperhatikan bahwa kehadiran peradilan tata usaha negara melalui UU. 5 tahun 1986 Jo UU No9 Tahun 1986 no 9 tahun 2004 tidak hanya melindungi hak individu tetapi juga melindungi hak masyarakat. Untuk itu disamping melindungi hak individu sebagiam besar isi UU. 5 tahun 1986 Jo UU No9 Tahun 1986 no 9 tahun 2004 melindungi ak-hak masyarakat. Pasal-pasal yang langsung menyangkut perlindungan hak-hak masyarakat adalah pasal 49, pasal 55 dan pasal 67.

Pasal 49 :

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tatu usaha negara tertentu dalam hal keputusan yang di sengketakan in di keluarkan :

1. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan yang luar biasa yang membahaya kan, berdasarkan perundang undangan yang berlaku
2. Dalam keadaan mendesak untuk epentingan umum berdasarkan peraturan per undang-unadangan yang berlaku

Pasal 55

Gugatan dapat di ajukan hanya dalam tengang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat di terimanya atau di umumkan nya keputusan ppeujbadan atau pejabat tata usaha negara Pejabat tata usaha negara.

Pasal 67(1)

Gugatan tidak menunda atau menghalangi di lak sanakan nya keputuasan badan atau pejabat tata usaha negara serta tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang di gugat.[[39]](#footnote-40)

1. **Struktur Organisasi dan tata kerja PTUN**
2. **Ketua pengadilan tata usaha Negara**

Tugas:

Membina, mengkoordinasi dan membimbing penyelenggaraan tugas bidang tehnis dan administrassi peradilan unuk kelancaranpelaksanaan tugas pengadilan tata usaha negara sesuai dengan peraturun perundang-undangan yang berlaku

Fungsi:

* Menetapkan rencana kerja dan Program kerja Pengadilan Tata Usaha negara sebagai aacuan dalam melaksanakan tugas
* Mempelajari surat gugatan
* Menerima berkas perkara dari panitia/sekretaris
* Melakukan pembinaan perilaku hakim
* Mengatur tugas prilaku wakil ketua
* Melkukan pembinaan pegawai di lingkungan peradilan tata usaha Negara
* Memberikan petunjuk pengarahandan persetujuan daftar Usaha kegiatan kekanwil depkeh
* Memberikan petunjuk, pengarahan dan persetujun daftar usulan proyek di lingkungan pengadilan tata usaha negara ke kanwil depkeh
* Menetap kanusul kenaikan pangkat, perberhentian, pemutasian hakim, panitera, sekretaris dan pegawai dari lingkuungan pradilan tata usaha negara
* Menetafkan usul formasi penerimaan pegawai baru untuk pengadilan tata usaha negara
* Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas ke humasan di lingkungan pengadilan tata usaha negara
* Mengkoordinasikan Tindak lanjut penduduk yang tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan di bidang pengadilan Tata usaha negara
* Menghadapi rapat setap “b” yan diselenggarakan oleh kantor wilayah departemen kehakiman stempat
* Melakukan penilaian pelaksanaan pekerjaan bawahan (wakil ketua, hakim TUN, panitera dan sekretaris).
* Mengkoordinasikan penyusunan Dafar urut kepangkatan di lingkungan pengadilan tata usaha negara
* Melaksanakan pengawasan melekat di lingkungan pengadilan tata usaha Negara
* Mengkoordinasikan penyusunan dan pembuatan laporan tentanga pelaksanan tugas untuk di kirim ke unit terkait
* kan ketetapan tentang penundan pelaksanaan keputusa TUN dalam hal da permohonan penundaan pelaksanaan keputusan TUNyang di sengketakan.

1. **Wakil Ketua**

Tugas:

Membantu ketua pengadilan Tata Usaha Negara dalam memimpin, membina, mengkoordinasiakan penyelenggaraan pelaksanaan tugas bidang tehnis peradilan dan adminis tarasi peradilan untuk kelancaran pelak sanaan tugas pengdilan tat usaha negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi:

* Membantu ketua dalam menetap kan rencana kerja dan perogram kerja pengadilanTata usaha negara sebagai acuan dalam melaksanakan tugas
* Membantu ketua dalam dalam mempelajari surata gugatan
* Membantu ketua dalam hal menerima perkara dari panitera/sekretaris
* Membantu ketua dalam melakukan pembinaan perilaku hakim
* Membantu ketua dalam melakukan pembinaan pegawai di lingkungan pengadilan tata usaha negara
* Membantu ketua dalam memberikan petunjuk, mengkoordinasiakan, memberikan persetujuan untuk pengajuan daftar usul Kegiatan ke kanwil Depkeh.
* Membantu ketua dalam memberi petunjuk, mengkoordinasikan, memberikan persetujuan untuk pengajuan daftar usul proyek Dilingkungan pengadilan tata usaha negara kekanwil depkeh
* Membantu ketua dalam menetapkan usul kenaikan pangkat, pemberhentian, pemutasian hakim , panit era,sekretaris, dan pegawai di lingakungan pengadilan tata usaha negara maupun dari wilayah hukumnya
* Membantu ketua dalam hal menetap kan usul pormasi penerimaan pegawai baru untuk pengadilan tata usaha negara
* Melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah setempat dan instansi terkait demi kelancaran tugas pengadilan tata usaha negara
* Membantu ketua mengkoordinaskan pelaksanaan tugas kehumasan di lingkungan pengadilan tata usaha negara
* Membantu ketua mengkoordinasikan tindak lanjut petunjuk yang tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan bidang pengadilan tata usaha negara
* Mewakili ketua menghadiri rapat”B”bersama kanwil depkeh dan unit pelaksanaan tehnis di wilayah pengadilan Tata Usaha Negara
* Membantu ketua dalam hal mengkoordinasikan penyusunan daptar urut kepangkatan di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara
* Membantu ketua melaksanakan pengawasan melekat di lingkungan pengadilan tata usaha Negara
* Membantu ketua dalam mengkoordinasikan penyusunan dan pembuatan laporan tentang pelaksanaan tugas untuk di kirim ke unuit yang terkait
* Mewakili ketua melaksanakan tugas administratif maupun substantif apabila ketua berhalangan

1. **Panitia/sekretaris**

Tugas:

Menyelenggarakan administrasi di bidang tehnis peradilan dan administrasi Pengadilan tata usaha Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi:

* Menyusun rencana kerja kepaniteraan /secretariat.
* Mengkoordinasikan pengiriman pendaftaran gugatan sengketa tingkat pertama (vide pasal 48 UUNo.9 Thn 2004) dan permohonan banding.
* Mengkoordinasikan pengiriman putusan/penetapan pengadilan tata usaha Negara kepaada yang berkepentingan (kalau ada permohonan)
* Menerima memori banding, kasasi, permohonan peninjauan kembali
* Melaksanakan eksekusi, panggilan-panggilan,menyampaikan surat-surat atas perintah ketua pengadilan tata usaha Negara
* Mengkoordinasikan tugas-tugas non jodisial pada para kepala sub bagian
* Melaksanakan penunjukan panitera pengganti yang membantu majelis hakim dalam persidangan.
* Mengkoordinasikan persiapan persidangan
* Mengkoordinasikan ketatausahaan di lingkungan pengadilan tata usaha Negara
* Mengkoordinasikan pengelolaan anggaran rutin dan pembangunan pengadilan tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
* Menyusun dan mengendalikan pengelolaan kebutuhan dan administrasi kepegaiwan di lingkungan pengadilan tata usaha Negara
* Menerima dan meneruskan berkas permohonan gugatan kepada ketua pengadilan tata usaha negara.
* Mengajukan konsep penetapan penunjukan majelis hakim yang akan memeriksa dan memutus perkara dan gugatan dan banding kepada ketua pengadilan tata usaha negara.
* Memenrima dan mendistribusikan berkas perkaragugatan dan banding disertai penetapan penunjukan majelis hakim kepada masing-masing majelis hakim yang akan memeriksa dan memutuskan perkara.
* Melakukan pemanggilan kepada para pihak atau saksi-saksi yang diperlukan atas perintah ketua pengadilan Tata Usaha Negara atau ketua majelis hokum.
* Mengkoodinasikan pengiriman kembali berkas perkara serta salianan resmi putusan atau penetapan ke pengadilan Tata Usaha Negara yang memeriksa dan memutuskan perkara banding di tingkat pertama.
* Menyerahkan salinan resmi putusan atau penetapan perkara gugatan kepada para pihak terhadap perkara gugatan sengketa (TUN (Vide pasal 48 UU. 9 tahun 2994).
* Melakukan penilaian dan mengesahkan penilaian pelaksanaan pekerjaan pejabat bawahan (DP3)
* Melakukan bimbingan kepegawaian di lingkungan pengadilan Tata Usaha Negara.
* Menyiapkan dan menyusun bahan Rastaf B untuk di ajukan ke kanwil Depkeh.
* Mengkoordinasikan ketatausahaan di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara
* Menyusun laporan bulanan perkara ke mahkamah Agung RI, Departemen Kehakiman dan Kanwil Depkeh serta penyusunan stadok perkara.
  1. **Wakil Sekretaris**

Tugas:

Mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan kesekretariatan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berhubungan dengan kepegawaian, keuangan, kata usaha dan perlengkapan dalam rangka memberikan pelayanan administratif kepada semua unsur di lingkungan pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[[40]](#footnote-41)

Fungsi :

* Menyusun Rencana Kerja kesekreteriatan Pengadilan Tata Usaha Negara.
* Membantu Laporan Bulanan Pengadilan Tata Usaha Negara
* Mengkoordinasikan pendistribusian, pengelolaan arus surat masuk dengan system kartu kendali untuk memperlancar penerimaan informasi.
* Mengkoordinasikan pengiriman surat keluar untuk mempelancar penyampaian informasi.
* Meneliti konsep petangung jawaban yang akan disampaikan kepada sekertaris tentang penggunaan pengiriman surat dinas, telex dan telegram sesuai dengan kwitansi /resi.
* Meneliti dan mengoreksi konsef surat yang berkaitan dengan tugas kerumah tanggaan yang di ajukan oleh Sub Bagian Umum
* Meneliti berkas tagihan yang akan di ajukan ke sekertaris yang menyangkut pemeliharaan alat perlengkapan kantor, gedung kantor, rumah dinas, biaya langaran listrik, air dan telepon untuk mendapat penyelesaikan pembayaran.
* Menyusun Daftar Usulan Peroyek (DUP) dan Daftar usulan kegiatan (DUK) sebagai bahan penyediaan dana pembangunan dan rutin.
* Meneliti kelengkapan dan kebenaran konsef SPP beban sementara, beban tetap dan SPP belanja pegawai sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
* Meneliti kelengkapan dan kebenaran konsep register penutupan kas sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
* menganalisa data kepegawaian dan menyiapkan usul-usul formasi diklat pegawai ke kanwil Depkeh.
* Melakukan penilaian DP3 pejabat bawahan
* Melakukan pembinanaan pegawai di lingkungan kesekretariatan Pengadialan Tata Usaha Negara
* Mengkoordinasikan penyiapan bahan rastaf A dan B
* Melakukan pengawasan melekat dalam lingkungan kesekretariatan
* Menyiapkan dan menyusun laporan Wakil Sekertatis / kesekretariatan.[[41]](#footnote-42)

1. **Wakil Panitera**

Tugas :

Memberikan pelayanan tehnis di bidang administrasi perkara dan administrasi peradilan lainya berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku

Fungsi :

* Menyusun Rencana Kerja Wakil panitera
* Memberikan pelayanan administrasi perkara dan administrasi peradilan pada Pengadilan Tata Usaha Negara
* Mengkoordinasikan persiapan pelaksanaan persidangan perkara
* Menyelenggarakan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara
* Mengkoordinasikan tugas-tugas panitera muda pada pengadilan Tata Usaha Negara
* Membuat laporan administrasi perkara
* Melakukan penilaian pelaksanaan pekerjaan bawahan
* Melakukan bimbingan dan petunjuk kepada bawahan
* Melakukan Pengawasan melekat
* Menyusun laporam

1. **Hakim**

Tugas :

Memeriksa sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan gugatan yang di ajukan orang atau badan hokum perdata, dengan mendengar, megkaji dan menelaah semua keterangan, alat bukti, saksi dari pihak yang bersangkutan dalam persidangan untuk memprtimbangkan, memutuskan dan menyelesaikan berdasarkan kebenaran materil.

Fungsi :

* Member nasehat kepada pengguagat berdasarkan hasil pemeriksaan pendahuluan untuk memperbaiki gugatan dan / atau melengkapi dengan data yang diperlukan.
* Menetapkan hari sidang dengan mempertimbangkan jauh dekatnya tempat tinggal para pihak dengan tempat persidangan agar sidang dapat dihadiri pihak-pihak yang bersangkutan sesuai dengan surat panggilajn.
* Melaksanakan sidang perkara berdasarkan penetapan hari sidang untuk memeriksa, mempertimbangkian, memutuskan dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara

Prosedur kerja

1. Member nasehat kepada penggugat berdasarkan hasil pemeriksaan pendahuluan untuk memperbaiki gugatan dan/atau melengkapi dengan data yang diperlukan.

* Meneliti isi, kelengkapan dan data surat gugatan yang di terima dari Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara melalui panitera untuk mengetahui apakah surat gugatan telah lengkap dan jelas.[[42]](#footnote-43)
* Menolak surat gugatan dengan menyatakanya dalam putusan dalam hal pengguagat tidak menyempurnakan gugatan dalam waktu 30 hari dan menyampaikan kepada panitera untuk pengiriman kembali.
* Meneliti keputusan yang di buat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan meminta penjelasan apabila dipandang perlu.
* Mempertimbangkan melakukan pemeriksaan setempat berdasarkan data-data dalam surat gugatan.

1. Menetapkan hari sidang dengan mempertimbangkan jauh dekatnya tempat tinggal para pihak dengan tempat persidangan agar sidang dapat dihadiri pihak-pihak yang bersangkutan sesuai dengan surat undangan

* Menyiapkan penetapan hari sidang dengan memerintahkan Panitera Pengganti untuk membuat konsep surat yang akan ditandatangani oleh Hakim ketua.
* Memrintahkan Panitera Pengganti untuk menetukan tanggal dan nomer surat panggilan yang sudah mendapat pengesahan Hakim ketua untuk dikirimkan dengan tercatat kepada pihak-pihak yang bersangkutan.

1. Melaksanakan sidang perkara berdasarkan penetapan hari sidang untuk memeriksa, mempertimbangkan, memutuskan dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara

* Melakukan persiapan sidang dengan membuat rencana arah pemeriksaan agar sidang berjalan lancer.
* Melaporkan kepada Hakim ketua tentang lengkap atau tidaknya kehadiran pihak yang berperkara, untuk bahan penetapan apakah sidang gugur, ditunda atau tetap sidang menurut pertimbangan para pihak.
* Mengikuti pihak perkera sengketa TUN secara aktif dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada tergugat maupun pengugat untuk menyelidiki apakah ada dasar hubungan hokum perkara yang di sengketa.
* Memberikan pertimbangan kepada Hakim ketua untuk menentukan pihak mana yang di wajibkan untuk memberikan bukti dalam persidangan.
* Mengamati dan ikut menyelidiki alat pembuktian yang di ajukan dalam sidang untuk menyimpulkan fakta perkara.
* Mengajukan Pndapat pada musyawarah Majelis, berdasarkan kesimpulan dan segala sesuatu yang terbukti atau tidak terbukti selama sidang sebagai bahan pertimbangan Majelis Hakim.
* Meneliti, mengoreksi konsep berita acara yang di buat panitera, membutuhkan paraf dan menyampaikan kepada hakim ketua untuk ditanda tangani agar sidang berikutnya telah siap.[[43]](#footnote-44)
  1. **Panitera Pengganti**

Fungsi :

Mencatat dan menangani segala hal dalam persidangan sengketa Tata Usaha Negara dengan mengikuti sidang untuk membantu majlis hakim dalam bidang teknis administrasi persidangan.

Tugas :

* Menerima berkas perkara sengketa Tata Usaha Negara dan Jadwal persidangan
* Melakukan persiapan persidangan
* Menyiapkan salinan keputusan sidang dan hal lain yang diperlukan hakim pada waktu sidang
* Membuat laporan sidang secara terperinci dan sistematis.

Prosedur kerja

1. Menerima berkas perkara sidang Tata Usaha Negara dan jadwal persidangan

* Menerima berkas perkara sengketa Tata Usaha Negara dari panitera Muda Perkara untuk dipelajari permasalahanya.
* Mengecek kepada para hakim anggota apakah telah menerima berkas yang akan di sidangkan.
* Mencatat berkas perkara dalam buku register pembantu dengan mencantumkan nomer urut untuk keperluan administrasi

1. Mengirikan surat pengadilan kepada pihak-pihak yang berperan untuk hadir dalam persidangan.

* Menerima penetapan jadwal sidang dari Panitera Muda Perkara
* Menyiapkan Surat panggilan kepada pihak yang berperkara dan diserahkan kepada Ketua Hakim untuk ditanda tangani.
* Mencatat Surat panggilan kedalam buku register untuk dikirimkan kepada para pihak yang terkait
* Mengirimkan surat panggilan kepada pihak yang terkait dan tembusannya disampaikan kepada atasan.

1. Melakukan persiapan persidangan

* Mengecek kehadiran pihak-pihak yang telah di panggil dan melaporkan kepada hakim ketua
* Menyiapkan formulir-formulir, buku register dan sarana lainnya yang diperlukan untuk persidangan.
* Melaporkan kepada Ketua Hakim bawahan sarana persidangan telah disiapkan.

1. Menyiapkan salinan keputusan sidang dalam hal ini yang diperlukan hakim pada waktu siding.

* Menempati tempat duduk yang ditentukan dan mencatat jalannya sidang untuk persiapan laporan sidang
* Menyiapkan konsep laporan jalannya sidang dan disampaikan kepada para Hakim untuk ditanda tangani.
* Menyiapkan Berita Acara Sidang di mintakan Kepada Hakim dan Anggotanya
* Membuat salinan keputusan sidang perkara sengketa Tata Usaha Negara dan sampaikan kepada para pihak yang berpekara

1. Membuat laporan sidang secara tereperinci dan sistematis.

* Membaca kembali catatan jalannya persidangan untuk menyusun laporan sidang secara menyeluruh.
* Membuat laporan jalannya sidang terperinci dan sistematis
* Menyampaikan bahan laporan tersebut kepada pimpinan sebagai informasi.[[44]](#footnote-45)
  1. **Kepala Sub Kepaniteraan Hukum**

Tugas :

Melakukan urusan data perkara statistik dan dokumentasi pengadilan Tata Usaha Negaradan urusan lain yang berhubungan Kepaneteraan Hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku

Fungsi :

* Menyusun Rencana Kerja Sub Kepaneteraan Hukum Pengadilan Usaha Negara.
* Melaksanakan ketatusahaan Sub Kepaneteraan Hukum Pengadilan Usaha Negara.
* Melakukan urusan dan perkara pada Pengadilan Usaha Negara.
* Melakukan urusan statistik dan Dokumentasi Hukum Pengadilan Usaha Negara.
* Menyusun laporan perkara Pengadilan Tata Usaha Negara
* Mengevaluasi dan menyusun laporan perkaran PTUN
* Melakukan Law Report
* Melaksanakan perpustakaan Pengadilan Tata Usaha Negara
* Melakukan urusan lain yang berhubungan dengan statistik dan dokumentasi Pengadilan Tata Usaha Negara
* Melakukan ketatausahaan advokat/pengacara
* Melakukan bimbingan kepada bawahan
* Memberikan penilaian pelaksanaan pekerjaan bawahan (DP3)
* Melakukan pengawasan melekat.
* Menyusun laporan kerja Sub Kepaneteraan Hukum Pengadilan Usaha Negara.
* Membantu hakim dalam persidangan sebagai Panitera Pengganti.

Prosedur kerja :

1. Menyusun Rencana Kerja Sub Kepaneteraan Hukum Pengadilan Usaha Negara.

* Mengevaluasi hasil pelaksanaan kegiatan tahunlalu dan tahun berjalan
* Menyusun rencana kerja tahun berjalan
* Mengajukan rencana kerja kepada atasan

1. Melaksanakan ketatausahaan Sub Kepaneteraan Hukum Pengadilan Usaha Negara.

* Melaksanakan penyiapan surat dan dokumen lainnya
* Membuat konsep surat yang diminta oleh pimpinan

1. Melakukan urusan data Perkara Pengadilan Usaha Negara.

* Melaksanakan pengumpulan data perkara yang bergantung, yang masuk dan sisa perkara.
* Menuangkan data perkara Ke Mahkamah Agung RI, Direktur Jendral, Jendral Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Inspektur Pembinaan Hukum dan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Kanwil Depkeh.
* Menyiapkan arsip dan perkara ini aktif

1. Melakukan urusan statistik dan dokumentasi Pengadilan Usaha Negara.

* Menuangkan data perkara kedalam statistik perkara dan papan statistik
* Menyimpan data perkara kedalam arsip sebagai dokumentasi Pengadilan Usaha Negara.
* Menyusun dan menyimpan data statistik sebagai dokumentasi Pengadilan Usaha Negara.

1. Menyusun laporan perkara Pengadilan Usaha Negara.

* Menuangkan data perkara kedalam bentuk laporan bulanan perkara
* Mengirimkan laporan bulanan perkara Ke Mahkamah Agung RI. Direktur Jendral, Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Kanwil Depkeh.
* Menyimpan arsip laporan bulanan.

1. Mengevaluasi dan menyusun laporan perkara dari PTUN.

* Mengolah dan mengkaji evaluasi dan laporan periodik dari PTUN.
* Membuat evaluasi perkara PTUN
* Menerangkan laporan periodik PTUN kedalam bentuk laporan bulanan.
* Mengirimkan laporan bulanan perkara PTUN kepada Mahkamah Agung RI. Direktur Jendral, Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Kakanwil Depertement Kehakiman.

1. Melakukan Law Report Pengadilan Tata Usaha Negara

* Melakukan pengumpulan putusan-putusan perkara sengketa Tata Usaha Negara.
* Membuat/mengerjakan Law Report atas putusan perkara sengketa Tata Usaha Negara.
* Memisah-misahkan blangko Law Report yang telah dikejakan menurut jenisnya.
* Menyimpan arsip kartu Law Report
* Melakukan satu lembar kartu Law Report dalam berkas perkara yang bersangkutan.
* Melaksanakan perpustakaan Pengadilan Tata Usaha Negara.

1. Melakasanakan perustakaan Pengadilan Tata Usaha Negara.

* Memasukan buku-buku yang diterima kedalam buku induk
* Member nomor sesuai dengan nomor urut yang diterimanya
* Memilah-milah buku perpustakaan menurut jenisnya.
* Memasukan nomor buku kedalam karti tik
* Melayani peminjaman buku kepada pegawai Pengadilan Tata Usaha Negara..[[45]](#footnote-46)

1. Melakukan urusan lain yang berhubungan dengan statistik dan dokumentasi Pengadilan Tata Usaha Negara.

* Menerima berkas perkara selesai yang pasif atau in aktif .
* Memasukan dalam buku penerimaan perkara pasif
* Memahami berkas ini aktif menurut kwalifikasi dan klasifikasi.
* Membukakan dalam register perkaran untuk tahun perkara.
* Memasukan kedalam kotak arsip in aktif.
* Menyimpan kotak arsip perkara pasif kedalam kotak arsip
* Memelihara dan menjaga arsip berkas perkara pasif dengan baik.

1. Melaksanakan Ketatausahaan Advokad/Pengacara

* Melaksanakan penyiapan ujian Advokad/Pengacara dengan pengacara praktek
* Melaksanakan penyiapan surat izin praktek secara insidentil bagi pengacara praktek.

1. Melakukan bimbingan kepada bawahan

* Memberikan penjelasan dan bimbingan mengenai pelaksanaan tugas kepada bawahan
* Menegakan disiplin kerja pada Sub kepaniteraan Hukum
* Mengusulkan penghargaan bagi pegawai yang berprestasi
* Mengutuskan mutasi dalam rangka pengembangan karir pegawai bawahan.
* Memberikan peringatan/teguran dan mengusulkan hukuman disiplin bagi pegawai yang tidak melaksanakan kewajiban dengan baik atau melanggar disiplin
* Memberikan dorongan kepada pegawai bawahan untuk meningkatkan mutu pengetahuan dan keterampilan.

1. Memberikan penilaian pelaksanaan pekerjaan bawahan (DP3)

* Membuat dan memelihara buku catatan penilaian bawahan
* Mengisi secara teratur buku catatan mengenai tingkah laku, disiplin prestasi yang menonjol maupun perbuatan tercela.
* Menuangkan penilaian dalam DP3 dan menanda tanganinya
* Memberikan tanggapan apabila ada keberatan dari pegawai yang dinilai.
* Menyampaikan DP3 kepada atasan untuk mendapat pengesahan.

1. Melakukan pengawasan melekat.

* Membantu pelaksanaan rencana tindak lanjut
* Melaksanakan pengawasan melekat
* Menyampaikan hasil pelaksanaan Waskat kepada atasan.

1. Menyusun laporan kerja Sub Kepaneteraan Hukum Pengadilan Usaha Negara.

* Menugaskan kepada bawahan untuk menghimpun bahan laporan perkara.
* Meneliti bahan laporan yang diajukan bawahan
* Menyusun dan menyampaikan laporan kerja kepada atasan.

1. Membantu hakim dalam persidangan sebagai panitera pengganti

* Menerima tugas dari painter/sekretaris sebagai panitera pengganti dalam persidangan
* Membuat berita acara sidang dan putusan sidang

1. **Kepala Sub Kepaniteraan Perkara**

Tugas :

Mengkoordiasi penyelenggaraan administrasi perkara Tata Usaha Negara untuk menunjang kelancaran tugas Pengadiln Tata Usaha Negara sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Fungsi :

* Memberikan penilaian pelaksanaan pekerjaan pegawai bawahan
* Melakukan pengawasan melekat
* Menyusun laporan bulanan perkara Tata Usaha Negara
* Mengkoordinasi pendaftaran perkara Tata Usaha Negara (perkara gugatan, banding, kasasi dan peninjauan kembali)
* Menerima panjar biaya perkata TUN
* Mengkoordinasi pengelola perkara gugatan, banding yang akan disidangkan.
* Melaksanakan persiapan persidangan
* Menyusun rencana kerja Sub Kepaniteraan Perkara
* Melakukan bimbingan pegawai bawahan
* Melaksanakan ketatausahaan dalam Sub Kepaniteraan Perkara
* Membantu Hakim dalam persidangan sebagai Panitera Penggantin
  1. **Kepala Sub Bagian Kepagawaian**

Tugas :

Mengkoordinasi urusan kepegawaian, urusan kelengkapan,kenaikan gaji, pemberhentikan, pemensiunan, kartutik pegawai, arsip dan urusan kepegawaian lainnya guna tertib administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Fungsi :

* Menyusun rencana kerja Sub Bagian Kepegawaian
* Menyusun daftar nama Calon Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat untuk mengikuti latihan Pra Jabatan.
* Menyiapkan surat permintaan pengujian kesehatan bagi calon pegawai Negeri Sipil kepada dokter Penguji Tersendiri/Tim penguji Kesehatan Bagi calon pegawai negeri sipil
* Mempersiapkan data kepegawaian untuk pelaksanaan ujian dinas Tk. II
* Menganalisa data kepegawaian untuk pembuatan DUK pegawai
* Melaksanakan pengusulan kenaikan pangkat
* Melakukan pengusulan pengangkatan dalam jabatan struktural dan fungsional
* Melaksanakan pengusulan pemindahan pegawai
* Mengusulkan pemberhentian dan pemensiunan
* Menyusul usul pemberian penghargaan, tanda kehormatan dan bentuk penghargaan
* Menyelesaiakan pungusulan pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil.
* Melakukan pengusulan kenaikan gaji berkala
* Menyiapkan penyelenggaraan Sumpah PNS dan pelantikan jabatan
* Membuat usul permintaan Karpeg/Karsu, Taspen,Cuti
* Menyiapkan bahan tanggapan RASTAF A dan B sebagai Bahan petunjuk penyelesaian masalah
* Melakukan Pengusulan DIKLAT Pegawai dilingkungan PTTUN kepada kantor wilayah
* Melakukan pembinaan pegawai dalam Lingkungan Sub Bagian Kepegawaian
* Melakukan penilaian pelaksanaan pekerjaan bawahan
* Melakukan pengawasan melekat dalam Lingkungan Sub Bagian Kepegawaian
* Menyiapkan dan menyusun laporan Sub Bagian Kepegawaian
  1. **Kepala Sub Bagian Umum**

Tugas :

Melakukan dan mengkoordinasi surat menyurat, pengurusan surat dan kearsipan, urusan perencanaan, pengadaan dan pemeliharaan perlengakapan dan urusan rumah tangga Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan perauturan perudang-undangan yang berlaku.

Fungsi :

* Menyusun rencana Kerja Sub Bagian Umum
* Mengkoodinasi penditribusian, pengelolaan arus surat masuk dengan system kartu kendali untuk memperlancar penerimaan informasi
* Mengkoordinasikan pengetikan surat-surat keluar dilingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara
* Mengkoordinasikan pengirim surat keluar untuk memperlancar penyampaian informasi
* Meneliti konsep pertanggung jawaban penggunaan pengiriman surat dinas,telex dan telegram sesuai dengan kwitansi/ resi bukti pengiriman;
* Mengkklasifikasikan arsip dilingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara
* Menyelenggarakan urusan kearsipan dengan mengatur kegiatan penyediaan, pelayanan peminjaman, penyimpanan dan pemeliharaan arsip surat-surat dinas;
* Meneliti dan mengoreksi konsep surat yang berkaitan dengan tugas kerumah tanggaan yangd diajukan oleh bawahan
* Menyelenggarakan pemeliharaan kadaan dinas agar selalu keadaan siap untuk digunakan
* Penyelenggaraan administrasi biaya pemeliharaan keadaan sebagai bahan pertanggung jawaban penggunaan kendaraan dinas
* Menyelenggarakan pemeliharaan alat perlengkapan kantor dan rumah dinas sesuai dengan rencana dan angaran yang telah ditetapkan.
* Penyelenggaraan pemeliharaan pemakaian telepon, listrik, air dan kebersihan ruanganagar dapat digunakan sebagaimana mestinya.
* Menyelesaikan pelaksanaan penghapusan atau penjualan alat perlengkapan kantor dan kendaraan sesuai dengan peraturan yang berlaku;
* Mengkoordinasi pelaksanaan pengamanan lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara
* Menghimpun penyiapan bahan tanggapan RASTAF A dan B sebagai bahan petunjuk penyelesaian masalahan
* Melakukan peneliaian pelaksanaan pekerjaan bawahan
* Melakukan pengawasan melekat dalam lingkungan Sub Bagian Umum
* Melaksanakan tindak lanjut petunjuk yang tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan
* Menyiapkan dan menyusun laporan Sub Bagian Umum.

**5.11. Kepala Sub Bagian Keuangan**

Tugas :

Melakukan urusan keuangan kecuali uang panjar perkara untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas sesuai dengan ketentuan perunda-undangan yang berlaku.

Fungsi :

* Menyusun rencana kegiatan Sub Bagian Keuangan
* Melaksanakan Pembuatan dan pembayaran gaji pegawai
* Membantu wakil sekretaris, menyusun Daftar Usulan Kegiatan (DUK) dan Daftar Usulan Proyek (DUP) untuk setiap tahun anggaran
* Menyusun laporan-laporan mengenai keuangan
* Menyusun dan mengelola arsip keuangan
* Melaksanakan pengawasan melekat
* Pemberian DP3 bawahannya
* Melakukan pembinaan Pegawai.[[46]](#footnote-47)

**BAB V**

**PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PERSPEKTIF PEMERINTAHAN**

1. **Perlindungan Hukum**

Subjek hukum selaku pemikul hak-hak dan kewajiban-kewajiban *(de drager van de rechten en plichten),* baik itu manusia *(naturlijke person),* badan ukum *(rechtspersoon),* maupun jabatan *(ambt),* dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kemampuan *(bekwaam)* atau kewenangan *(bevoegdheid)* yang dimilikinya. Dalam pergaulan di tengah masyarakat, banyak terjadi hubungan hukumng muncul sebagai akibat adanya tindakan-tindakan hukum dari subyek hukum itu.. Tindakan hukum ini merupakan awal lahirnya bungan hukum *(rechtsbetrekking),* yakni interaksi antarsubjek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-­akibat hukum. Agar hubungan hukum antarsubjek hukum itu' berjalan secara harmonis, seimbang, dan adil, dalam arti setiap subjek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menja­  
:ankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampilsebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut. Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untukmengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum, agarmasing-masing subjek hukum dapat menjalankan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Di samping itu,  
hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subjek.

hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebaga: perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia, terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum.[[47]](#footnote-48) Pelanggaran hukum terjadi ketika subjes hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subjek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapat ­perlindungan hukum.

Fungsi hukum sebagai instrumen pengatur dan instrumen perlindungan ini, di samping fungsi lainnya sebagaimana akan disebutkan di bawah, diarahkan pada suatu tujuan, yaitu untuk menciptakan suasana hubungan hukum antar subjek hukum secara harmonis, seimbang, damai, dan adil. Ada pula yang mengatakan bahwa *"Doel van het recht is een vreedzame ordening van samenleving-Het recht wil de vrede... den vrede onder de mensen bewaart het ,z:k door bepalde menselijke belangen (materiele zowel als ideele), eer, :­leven, vermogen enz. Tegen benaling te beschermen"[[48]](#footnote-49)* (tujuan hukum adalah mengatur masyarakat secara damai. Hukum menghendaki' perdamaian…. Perdamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan ­tertentu {baik material maupun ideal), kehormatan, kemerdekaan jiwa, harta benda, dan sebagainya terhadap yang meugikannya).

­Tujuan-tujuan hukum itu akan tercapai jika masing-masing subyek hukum mendapatkan hak-haknya secara wajar dan menjalankan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan aturan yang berlaku.

Hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara adalah Hukum Administrasi Negara atau atau hukum perdata, tergantung dari sifat dan kedudukan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum tersebut. Telah disebutkan bahwa pemerintah memiliki dua kedudukan hukum yaitu sebagai yaitu sebagai wakil dari badan hukum publik *(publiek rechtspersoon, public legal entity)* dan sebagai pejabat *(ambtsdrager)* dari jabatan pemerintahan. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya s;ebagai wakil dari badan hukum, maka tindakan tersebut diatur dan tunduk pada ketentuan hukum keperdataan, sedangkan ketika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, maka tindakan itu diatur dan tunduk pada Hukum Administrasi Negara.[[49]](#footnote-50) baik tindakan hukum keperdataan maupun publik dari pemerintah dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum, yang melanggar hak-hak warga negara. Oleh karena itu, hukum harus memberikan perlindungan hukum bagi warga negara. F.H. van Der Burg dan kawan-kawan mengatakan bahwa, *'De mogelijkheden van rechtsbescherming zijn van belang wanneer de -d erheid iets heeft gedaan of nagelaten of voornemens is bepaalde handelingen :e verrichten en bepaalde personen ofgroepen zich daardoorgegriefd ach’t[[50]](#footnote-51)* (kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum adalah penting ketika pernerintah bermaksud untuk melakukan atau tidak .melakukan tindakan tertentu terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalaiannya itu melanggar {hak} orang-orang atau :elompok tertentu).

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep univer­sal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum, namun seperti dise­Dutkan Paulus E. Lotulung, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.[[51]](#footnote-52) Dalam tulisan ini tidak akan dibicarakan mengenai cara dan mekanisme perlindungan hukum

dari setiap negara hukum, namun hanya akan menyajikan perlin­dungan hukum dalam bidang perdata dan publik, khusus Hukum Administrasi Negara. Lebih lanjut, perlu pula dikemukakan. di sini bahwa perlindungan yang dimaksudkan dalam tulisan ini lebih ditekankan pada perlindungan hukum terhadap sikap tindak atau perbuatan hukum pemerintah berdasarkan hukum ­positif di Indonesia, dan sesekali dikemukakan pula aspek-aspek teoretiknya.

Sebelum lebih jauh dikemukakan mengenai bidang-bidang perlindungan hukum, perlu pula dikemukakan mengenai maca.-­macam perbuatan pemerintahan yang memungkinkan lahirnya ke^=­gian bagi masyarakat dan/atau bagi seseorang atau badan huk:`. perdata. Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintah yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan *(regeling),* perbuatan pemerintahan dari­penerbitan keputusan *(beschikking),* dan perbuatan pemerir.:­dalam bidang keperdataan *(materiele daad).* Dua bidang yang pertama ­terjadi dalam bidang publik, dan karena itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang terakhir khusus dalambidang perdata, dan karenanya tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata. Atas dasar pembidangan perbuatan pemerintahan ini, Muchsan mengatakan bahwa perbuatan melawan hukum olehpemerintah yang berbentuk melanggar hak subjektif orang laintidak hanya terbatas pada perbuatan yang bersifat privaatrechtelijk saja, tetapi juga perbuatan yang bersifat *publiekrechtelijk.* Penguasa dapat dianggap melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar hak subjektif orang lain, apabila:

1. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut.
2. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum publik serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.[[52]](#footnote-53)

Di samping dua macam perbuatan pemerintah tersebut, seiring -engan konsep negara hukum modern yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat *(welfare state),* pemerintah juga dilekati dengan :ewenangan bebas atau freies Ermessen, yang jika dituangkan -alam bentuk tertulis akan berwujud peraturan kebijakan. Dengan 3emikian, secara garis besar, sehubungan dengan perbuatan hukum pemerintah yang dapat terjadi baik dalam bidang publik maupun perdata, maka perlindungan hukum akibat dari perbuatan Demerintah juga ada yang terdapat dalam bidang perdata maupun publik.

1. **Perlindungan Hukum dalam Bidang Perdata**

Kedudukan pemerintah yang serba khusus terutama karena sifat-sifat istimewa yang melekat padanya, yang tidak dimiliki oleh manusia biasa, telah menyebabkan perbedaan pendapat yang berkepanjangan dalam sejarah pemikiran hukum, yaitu berkenaan dengan apakah negara dapat digugat atau tidak di depan hakim. Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya memerlukan kebebasan bertindak dan mempunyai kedudukan istimewa dibandingkan dengan rakyat biasa. Oleh karena itu, persoalan menggugat pemerintah di muka hakim tidaklah dapat dipersamakan dengan menggugat rakyat biasa.[[53]](#footnote-54)

menggugat rakyat biasa. Persoalan menggugat pemerintah ini dianggap sebagai salah satu bagian yang sulit dari ilmu hukum perdata dan Hukum Administrasi Negara.' Secara teoretik, Kranenburg memaparkan secara kronologis adanya tujuh konsep mengenai permasalahan apakah negara dapat digugat di muka hakim perdata, yakni: *pertama,* konsep negara sebagai lembaga kekuasaan dikaitkan dengan konsep hukum sebagai keputusan kehendak yang diwujudkan oleh kekuasaan, menyatakan bahwa tidak ada tanggung gugat negara; *kedua,* konsep yang membedakan negara sebagai penguasa dan negara sebagai fiscus. Sebagai penguasa, negara tidak dapat digugat dan sebaliknya sebagai fiscus dapat saja negara digugat; *ketiga,* konsep yang mengetengahkan kriteria sifat hak, yakni apakah suatu hak dilindungi oleh hukum publik ataukah hukum perdata; *keempat,* konsep yang mengetengahkan kriteria kepentingan hukum yang dilanggar; *kelima,* konsep yang mendasarkan pada perbuatan melawan hukum *(onrechtmatigedaad)* sebagai dasar untuk menggugat negara. Konsep ini tidaklah mempermasalahkan apakah yang dilanggar itu peraturan hukum publik ataukah peraturan hukum perdata; *keenam,* konsep yang memisahkan antara fungsi dan pelaksanaan fungsi. Fungsi tidak dapat digugat, tetapi pelaksanaannya yang melahirkan kerugian dapat digugat; *ketujuh,* konsep yang mengetengahkan suatu asumsi dasar bahwa negara dan alat-alatnya berkewajiban dalam tindak tanduknya, apa pun aspeknya (hukum publik maupun hukum perdata) memerhatikan tingkah laku manusiawi yang normal. Para pencari keadilan dapat menuntut negara dan alatnya agar merelra' berkelakuan normal. Setiap kelakuan yang mengubah kelakuan yang normal dan melahirkan kerugian-kerugian, dapat digugat.[[54]](#footnote-55)

Terlepas dari berbagai konsep yang dikemukakan para sarjana, dalam buku ini diambil asumsi bahwa negara sebagai suatu institusi memiliki dua kedudukan hukum, yaitu sebagai badan hukum publik dan sebagai kumpulan jabatan *(complex van ambten)* atau lingkungan pekerjaan tetap. Baik sebagai badan hukum maupun sebagai kumpulan jabatan, perbuatan hukum negara atau jabatan dilakukan melalui wakilnya, yaitu pemerintah.

Berkenaan dengan kedudukan pemerintah sebagai wakil dari badan hukum publik yang dapat melakukan tindakan-tindakan hukum dalam bidang keperdataan seperti jual beli, sewa menyewa, membuat perjanjian, dan sebagainya, maka dimungkinkan muncul tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum *(onrechtmatige overheidsdaad).* Berkenaan dengan perbuatan pemerintah yang bertentangan dengan hukum ini disebutkan bahwa; *"De burgerlijke rechter is-op het gebied van de onrechtmatige overheidsdaad-bevoedg de overheid te veoordelen tot betaling van schadevergoeding. Darnaastkan in veel gevallen de overheid verbieden of gebieden bepaalde gedragingen te verrichten"[[55]](#footnote-56)* (hakim perdata-berkenaan *dengan perbuatan melawan iukum oleh* pemerintah-berwenang menghukum pemerintah untuk membayar ganti kerugian. Di samping itu, hakim perdata dalam 'Derbagai hal dapat mengeluarkan larangan atau perintah terhadap -pemerintah untuk melakukan tindakan tertentu). \_

Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah :ersebut merujuk pada pasal yang juga berlaku terhadap perse­orangan, yakni Pasal 1365 KUH Perdata, yang berbunyi; *"Tiap -erbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut".* Ketentuan Pasal 1365 ini telah mengalami pergeseran penafsiran, sebagaimana tampak dari beberapa yurisprudensi. Secara garis besar munculnya pergese-­penafsiran ini terbagi dalam dua periode, yaitu periode sebelum­1919 dan sesudah 1919. Pada periode sebelum 1919 ketentuan Pasal 1365 ditafsirkan secara sempit, dengan unsur-unsur: *pertma* perbuatan melawan hukum; *kedua,* timbulnya kerugian; ketiga hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian; *keempat,* kesalahan pada pelaku.[[56]](#footnote-57) Berdasarkan penafsiran demikian, tampak bahwa perbuatan melawan hukum berarti sama dengan perbuatan yang bertentangan dengan undang-urndang *(onrechtmatigedaad isonwetmatigedaad).* Interpretasi perbuatan melawan hukum sama artinya dengan perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang tersebut disebabkan oleh aliran *legisme*,yang dominan pada saat itu. Aliran ini menganggap bahwa hukum hanyalah apa yang tercantum dalam undang-undang, diluar undang-undang tidak terdapat hukum.[[57]](#footnote-58) Penafsiran yang sempit terhadap unsur-unsur perbuatan melawan hukum ini berakibat pada sempitnya perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada warga negara.

Setelah tahun 1919 kriteria perbuatan melawan hukum ­adalah sebagai berikut: *pertama,* mengganggu hak orang lain: bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku; *ketiga,*bertentangan dengan kesusilaan; *keempat,* bertentangan dengan kepatutan ­ketelitian, dan sikap hati-hati yang seharusnya dimiliki se­dalam pergaulan dengan sesama warga masyarakat atau terhadap benda orang lain,[[58]](#footnote-59)

Dengan adanya perluasan penafsiran ini, maka perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada warga negara juga semakin luas. Adanya perluasan penafsiran ini dalam praktik peradilan melahirkan kesulitan. Menurut Indroharto, kesulitan ini muncul karena cara pemerintah ikut dalam pergaulan masyarakat itu dilakukan menurut cara-cara yang serba khusus, sedang ukuran kepatutan yang ingin diterapkan tersebut sebenarnya hanya bisa 100% berlaku bagi pergaulan antarwarga masyarakat saja dan sulit dikatakan bahwa telah tumbuh dan berkembang norma­norma kelakuan dalam pergaulan antarwarga masyarakat dengan pemerintah.[[59]](#footnote-60)

Di Indonesia ada dua yurisprudensi Mahkamah Agung yang menunjukkan pergeseran kriteria perbuatan melawan hukum oleh penguasa; *pertama,* putusan MA dalam perkara Kasum (putusan No. 66K/Sip/1952), yang dalam kasus ini MA berpendirian bahwa perbuatan melawan hukum terjadi apabila ada perbuatan sewenang­wenang dari pemerintah atau merupakan tindakan yang tiada cukup anasir kepentingan umum; *kedua,* putusan MA dalam perkara Josopandojo (putusan No. 838K/Sip/1970), yang dalam kasus ini MA berpendirian bahwa kriteria *onrechmatige overheidsdaad* adalah undang-undang dan peraturan formal yang berlaku, kepatutan dalam masyarakat yang harus dipatuhi oleh penguasa, dan per­buatan kebijakan dari pemerintah tidak termasuk kompetensi pengadilan.[[60]](#footnote-61) Putusan MA ini jelas menunjukkan bahwa kriteria perbuatan melawan hukum oleh penguasa adalah: a) perbuatan penguasa itu melanggar undang-undang dan peraturan formal yang berlaku; b) perbuatan penguasa melanggar kepentingan dalarrn masyarakat yang seharusnya dipatuhinya.[[61]](#footnote-62)

Perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan hukum pemerintah, dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan huku:-: publik, dilakukan melalui peradilan umum. Kedudukan pemerint,ah atau administrasi negara dalam hal ini tidak berbeda denga­seseorang atau badan hukum perdata, yaitu sejajar, sehingga pemerintah dapat menjadi tergugat maupun penggugat. Dalam konteks inilah prinsip kedudukan yang sama di depan hukt:­*(equality before the law)* yang menjadi salah satu unsur negara hukum terimplementasi. Dengan kata lain, hukum perdata memberik-z­perlindungan yang sama baik kepada pemerintah maupun seseorang atau badan hukum perdata.

1. **Perlindungan Hukum dalam Bidang Publik**

Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh peme­rintah adalah keputusan-keputusan pemerintah yang sepihak.[[62]](#footnote-63)  Dikatakan bersifat sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintahan itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah, tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak *(wilsovereenstemming)* dengan pihak lain.

Keputusan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjajadi ­pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam re-paz hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara, karena au diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Menurut Sjachran Basah, perlindungan :erhadap warga negara diberikan bilamana sikap tindak administrasi aegara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlin­dungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.[[63]](#footnote-64) Hukum Administrasi Negara tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik, seperti disebutkan oada bab sebelumnya memang dimaksudkan sebagai *verhoogde rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang.

Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik ini memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya *terugtred van de wetgever* atau langkah mundur pembuat undang-undang, yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat peraturan perundang­undangan, dan adanya pemberian freies Ermessen pada pemerintah. Di satu sisi pemberian kewenangan legislasi kepada pemerintah untuk kepentingan administrasi ini cukup bermanfaat terutama untuk relaksasi dari kekakuan clan fridigitas undang-undang, namun di sisi lain pemberian kewenangan ini dapat menjadi peluang terjadinya pelanggaran kehidupan masyarakat oleh pemerintah, dengan bertopang pada peraturan perundang-undangan. A.A.H. Struycken menyesalkan adanya terugtred ini *(betreuren deze terugtred)* dan menganggap tidak ada gunanya pengawasan hakim yang hanya diberi kewenangan untuk menguji aspek hukumnya saja *(rechtmatigheid),* sementara aspek kebijakan yang mengiringi peraturan perundang-undangan lepas dari perhatian hakim.[[64]](#footnote-65)

Berdasarkan yurisprudensi MA tersebut di atas, secara tegas disebutkan bahwa perbuatan kebijaksanaan penguasa tida; termasuk kompetensi peradilan. Menurut Philipus M. Hadjo.1 perbuatan kebijakan penguasa tidak termasuk kompetesi pengadilan untuk menilainya, kecuali kalau ada unsur `willekekeur ­dan 'detournement de pouvoir'. Kebijakan penguasa tidak dapat digugat didasarkan pada prinsip "beleidsvrijheid" yang ada paa penguasa. Beleidsvrijheid penguasa meliputi; tugas-tugas militer, politionil, hubungan luar negeri, pekerjaan untuk kepentingan umum, keadaan yang tidak dapat diduga terlebih dahulu atau dal am mengambil tindakan darurat.[[65]](#footnote-66) Alat uji terhadap aspek kebijakan pemerintah ini adalah dengan asas-asas umum pemerintah yang baik. Dengan demikian, kalau saja Struycken hidup masa sekarang di mana asas-asas umum pemerintahan yang telah menjadi bagian penting dalam proses peradilan adminitrasi, barangkali ia akan segera mengubah pendapatnya. Karena dengan munculnya asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai batu uji terhadap tindakan pemerintahan, maka asas-asas :ii samping untuk mengimbangi pemberian kewenangan legislasi. bagi pemerintah dan terutama kebijakan pemerintahan, juza terpenting adalah sebagai instrumen penting dalam rangk­berikan perlindungan hukum bagi rakyat.

Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk menu: keberatan (inspraak) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan. ' hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan yang represif untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.[[66]](#footnote-67)

Mengapa warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah? Ada beberapa alasan, yaitu: *pertama,* karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum per­data tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin *yang* diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan, atau pertambangan. Karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha; *kedua,* hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar, warga negara sebagai pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah; *ketiga,* berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas *(vrije bevoegdheid),* akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara.[[67]](#footnote-68) Meskipun demikian, bukan berarti kepada pemerintah tidak diberikan perlindungan hukum. Sebagaimana disebutkan Sjachran Basah di atas, perlindungan hukum terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum.

Di Indonesia perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakar hukum pemerintah ada beberapa kemungkinan, tergantung dari instrumen hukum yang digunakan pemerintah ketika melakukan tindakan hukum. Telah disebutkan bahwa instrumen hukum yang lazim digunakan adalah peraturan perundang-undangan da:­keputusan. Perlindungan hukum akibat dikeluarkannya peraturan perundang-undangan ditempuh melalui Mahkamah Agung, dengan cara hak uji materiil, sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) Tap MPR \-­III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa "Mahkama ­*Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di* bawah *undang-undang".* Ketentuan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji secara materiil peraturan perundang-undangan di baw- L­undang-undang terdapat pula dalam Pasal 26 UU No. 14 Tah\_ 1970 yang telah diubah dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentu Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman; "Mahkama Agung *berwenang* untuk *menyatakan tidak* sah *semua peraturan perundxz&* undangan *dari tingkat yang lebih rendah* dari undang-undang *atas al<.o-,r bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih* tinggi. Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Pasal 31 ayat (1) ayat No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung; "Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang".

Secara teoretik, pembatasan hak uji materiil hanya berlaku terhadap peraturan di bawah undang-undang ini merupakan perwujumm dari salah satu prinsip dalam negara hukum, yakni pemisahan atau pembagian kekuasaan *(machtenscheiding of machtenverdeling),*yangmembawa implikasi bahwa antara organ kekuasaan Negara yang satu dengan lainnya harus saling menghormati dan tidak saling intervensi. Hanya saja dalam perkembangannya alasan teoretik tersebut tidak lagi dapat dipertahankan, hal ini terbukti hampir sebagian besar negara yang ada di dunia ini termasuk Indonesia telah membentuk Mahkamah Konstitusi yang diberi keweenangan menguji "hasil karya" lembaga legislatif.

Dalam rangka perlindungan hukum, sebagaimana tampak di atas, terdapat tolok ukur untuk menguji secara materiil suatu peraturan perundang-undangan yaitu bertentangan atau tidak degan peraturan yang lebih tinggi dan bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum, *"Vernietiging kan plaatsvinden wegens; a1 strijd met de het recht, zelfs de wet in formele zin; b) strijd met het z-gemeen belang".[[68]](#footnote-69)* Khusus mengenai peraturan perundang-undangan tingkat daerah, pembatalan sering diterapkan dalam arti pembatalan spontan, yakni pembatalan atas dasar inisiatif sendiri dari organ : ang berwenang menyatakan pembatalan, tanpa melalui proses peradilan,[[69]](#footnote-70) dan tujuan utama dari pembatalan ini adalah untuk pengawasan jalannya pemerintahan tingkat daerah clan untuk perlindungan hukum *(rechtsbescherming)[[70]](#footnote-71)* Di dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat ketentuan sebagai berikut.

* 1. Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
  2. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang­undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerin­tah.
  3. Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
  4. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pernbatai=v sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah har-us memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DP :­ bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
  5. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan ­perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
  6. Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) *Lka­*bulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi bat-Ltidak mempunyai kekuatan hukum.
  7. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud dinyatakan berlaku.

Berdasarkan undang-undang sebelumnya, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ketentuan tentang pembatalannya terdapat pada Pasal 114 yang ditentukarn sebaga berikut.[[71]](#footnote-72)

1. Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Kepu­tusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepetingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.
2. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan ala­san-alasannya.
3. Selambat-larnbatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya.
4. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Peme­rintah.

      Berdasarkan ketentuan tersebut di atas tampak bahwa peraturan perundang-undangan tingkat daerah mempunyai mekanisme hak uji materiil yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat, yaitu ditempuh melalui jalur pemerintahan dalam bentuk penundaan *(schorsing)* atau pembatalan *(vernietiging),* sebe­lum ditempuh melalui Mahkamah Agung.

    Perlindungan hukum akibat dikeluarkannya keputusan *(beschikking)* ditempuh melalui dua kemungkinan, yaitu peradilan administrasi *(administratieve rechtspraak)* dan upaya administratif *(administratief beroep).* Ada perbedaan antara peradilan administrasi dengan upaya administratif, yaitu sebagai berikut.[[72]](#footnote-73)

*samenhangend kenmerk is dat deze instantie het overheidsoptreden"Het woord 'rechtspraak' duidt aan dat het hier gaat om een rechtsgang op van het bestuur onafhankelijke instanties. Deze onafhankelijkheid blijk ten aanzien van de professionele administratieve rechters ook uit hun rechtspositie; benoeming voor het leven, regeling van de bezoldiging bij de wet, afzetbaarheid (bij wangedrag) allen door rechterlijke uitspraak. Een tweede hiermee uitsluitend toetsen op rechtmatigheid".*

(Kata 'peradilan' menunjukkan bahwa hal ini menyangkL: proses peradilan pada pemerintahan melalui instansi yang merdeka. Kemerdekaan ini tampak pada hakim administrasi yang profesional, di samping juga kedudukan hukumnya; pengangkatz. untuk seumur hidup, ketentuan mengenai penggajian terdapa: pada undang-undang, pemberhentian-ketika melakukan perbuatan tidak senonoh-hanya dilakukan melalui putusan pengadilan. Si:\_: kedua yang berkenaan dengan hal ini adalah bahwa instansi :-~ hanya menilai tindakan pemerintah berdasarkan hukum).

*"Administratif beroep, hierbij het om een rechtsgang binnen de sfeer var,*

*administratie; de instanties van administratief beroep zijn bestuursorgar­toegerust met bestuursverantwoordelijkheid. Hiermee hangt samen dat in administratief beroep het overheidsoptreden met allen getoetst wordt op ­rechtsmatigheid maar ook op doelmatigheid".*

(Upaya administratif, berkenaan dengan proses peradilan di dal= lingkungan administrasi; instansi upaya administratif adalah ­organ pemerintahan, dilengkapi dengan pertanggungjawaba:-­pemerintahan. Dalam hal upaya administratif ini tindakan peme­rintahan tidak hanya dinilai berdasarkan hukum, tetapi dinilai juga aspek kebijakannya)

Sekadar perbandingan, P. de Haan dan kawan-kawan mem ­butkan mengenai macam-macam jenis perlindungan hukum bagi rakyat di negeri Belanda akibat dikeluarkannya suatu keputuse­ yaitu sebagai berikut. [[73]](#footnote-74)

*"In grote lijnen kunnen we drie soorten beroep onderscheiden. In de eer'= plaats het volle beroep op een hoger orgaan binnen de administrasi, (administratief beroep). Dit hoger bestuursorgaan toetst de in eers-= instantie genoemen beslissing in volle omvang, dat wit zeggen naa rechtmetigheid- en doelmatigheidsaspecten.*

*In de tweede plaaats bestaat er het beroep op een administratieve rechtc, een van de administratie onafhankelijke rechterlijke instantie, die ~t behoort tot de gewone rechterlijke macht (administratieve rechtspra)*

*Dit beroep komt voor in twee vormen, namelijk enerzijds als een beroep op bijzondere administratieve rechters en anderzijds als algemeen aanvuilrjt beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State in het kader van de Wet Arob. In beide gevallen hanteert de administratieve rechter een ruime rechtmatigheidstoetsing; dit wil zeggen, dat hij de aangevochten beslissing toetst aan de wet en aan alle algemene beginselen van behoorlijk bestuur.*

*Ten derde is ook voor het bestuursrecht van belang het beroep op de gewone rechter. Ook in dit beroep kan men twee varianten onderscheiden. De gewone rechter kan tot toetsing van het overheidshandelen geroepen zijn op grond van bijzondere wetsbepalingen; hij treedt dan op als administratieve rechter. Maar daarnaast toetst de gewone rechter het overheidshandelen ook als burgerlijke rechter in het kader van acties uit onrechtmatige daad en wanprestatie tegen de overheid"*

(Secara garis besar kita dapat membedakan tiga jenis {pemerik­saan} banding. Pertama, banding secara utuh melalui suatu organ administrasi yang lebih tinggi {upaya administratif}. Dalam hal ini organ pemerintahan yang lebih tinggi menguji keputusan secara utuh pada tingkat pertama, yakni menguji dari aspek hukum clan aspek kebijakan.

Kedua, banding melalui hakim administrasi, suatu lembaga per­adilan administrasi yang merdeka, yang tidak termasuk kekuasaan kehakiman biasa {peradilan administrasi}. Dalam banding ini terdapat dua bentuk, yaitu di satu sisi sebagai banding melalui hakim administrasi khusus, dan di sisi lain sebagai banding yang secara umum melengkapi Bagian Peradilan Dewan Pertimbangan Agung {de Raad van State} dalam rangka melaksanakan ketentuan undang-undang peradilan administrasi tentang keputusan­keputusan pemerintah {Wet Arob}. Dalam kedua hal ini hakim administrasi menguji aspek hukumnya secara luas, dengan kata lain, hakim administrasi menguji keputusan yang disengketakan itu berdasarkan undang-undang clan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Ketiga, banding melalui hakim biasa juga diterapkan untuk Hukum Administrasi. Di sini kita juga dapat membedakan dalam dua varian, hakim biasa dapat menerapkan pengujian pada tindakan pemerintah berdasarkan ketentuan undang-undang khusus, ia bertindak seperti halnya hakim administrasi. Di samping itu, hakim biasa juga menguji tindakan pemerintah seperti halnya hakim perdata terhadap tindakan-tindakan pemerintah yang muncul akibat perbuatan melawan hukum dan wanprestasi terhadap pemerintah). Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara perlindungan hukum akibat dikeluarkannya kepu­tusan dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu melalui upaya administratif dan melalui PTUN. Ketentuan mengenai upaya admi­nistratif ini terdapat dalam Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 yang berbunyi sebagai berikut.

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 enyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Upaya administratif ini ada dua macam, yaitu banding admi­nistratif clan prosedur keberatan. *Banding administratif,* yaitu penye­lesaian sengketa tata usaha negara dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang disengketakan, sedangkan *prosedur keberatan* adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan. SF. Marbun menyebutkan ciri-ciri banding administrasi yaitu sebagai berikut.

1. Yang memutus adalah BTUN yang secara hierarki lebih tinggi daripada Tata Usaha Negara yang memberi keputusan pertama, atau BTUN lain;
2. Badan Tata Usaha Negara yang memeriksa banding admi­nistratif atau pernyataan keberatan itu dapat mengubah dan/ atau mengganti keputusan Badan Tata Usaha Negara yang pertama; atau mengganti keputusan Badan Tata Usaha Negara yang pertama;
3. Penilaian terhadap keputusan Tata Usaha Negara pertama itu dapat dilakukan secara lengkap, baik dari segi *rechtmatigheid* (penerapan hukum) maupun dari segi *doelmatigheid* (kebijak­sanaan atau ketepatgunaan). Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak saja dinilai berdasarkan norma-norma yang *zakelijk,* tetapi kepatutan yang berlaku dalam masyarakat, harus merupakan bagian penilaian atas keputusan itu;
4. Perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan oleh BTUN pertama dan perubahan-perubahan keadaan yang terjadi selama proses pemeriksaan banding berjalan harus

diperhatikan *(ex tunc* dan *ex nunc).*28

Ketentuan mengenai penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui peradilan tata usaha negara terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 yang berbunyi; "Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi". Di dalam Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan mengenai tolok ukur untuk menilai KTUN yang digugat di PTUN, yaitu sebagai berikut.

* 1. Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
  3. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu menge­luarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak

pengambilan keputusan tersebut.

Di dalam penjelasannya disebutkan secara terinci alasan-alasan tersebut, yaitu:

* + 1. suatu keputusan tata usaha negara dapat dinilai "berten­tangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku" apabila keputusan yang bersangkutan itu:
  1. bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam per­aturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/ formal. Contoh, sebelum keputusan pemberhentian dike-luarkan seharusnya pegawai yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri.
  2. bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil/substansial. Contoh, keputusan di tingkat banding administratif, yang telah salah menyatakan gugatan penggugat diterima atau tidak diterima.
  3. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang. Contoh, peraturan dasarnya telah menunjuk pejabat lain yang berwenang untuk mengambil keputusan.
     1. Dasar pembatalan ini sering dapat disebut penyalahgunaan wewenang. Setiap penentuan norma-norma hukum di dalam tiap peraturan itu tentu dengan tujuan dan maksud tertentu. Oleh karena itu, penerapan ketentuan tersebut harus sesuai dengan tujuan clan maksud khusus diada­kannya peraturan yang bersangkutan. Dengan demikian, peraturan yang bersangkutan tidak dibenarkan untuk diterapkan guna mencapai hal-hal yang di luar maksud Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dalam mengeluarkan keputusan tata usaha negara juga terba­tas ruang lingkup maksud bidang khusus yang telah ditentukan dalam peraturan dasarnya.
     2. Dasar pembatalan ini sering disebut larangan berbuat sewe­nang-wenang. Suatu peraturan dasar yang memberikan wewenang kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adakalanya mengatur secara sangat terperinci clan ketat apa yang harus dilaksanakan dan mengikat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam melakukan urusan pemerintahan.

"Pengaturan yang demikian mengikat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sehingga Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan itu tinggal melaksanakannya secara harfiah. Dalam pemerintahan yang terikat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan bertugas; mengumpulkan fakta yang relevan; clan menerapkan keten­tuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan secara otomatis.

Dalam hal demikian itu Pengadilan dalam menguji dari segi hukum keputusan yang dikeluarkan juga lebih mudah karena hanya; melihat fakta yang relevan yang telah dikumpulkan; serta mencocokannya dengan rumusan dalam peraturan dasarnya".

‘,,,Dalam hal ketentuan tentang tugas clan wewenang yang harus dilaksanakan itu dirumuskan sedemikian rupa dalam peraturan dasarnya, sehingga dapat ditafsirkan/diartikan bahwa dalam melaksanakannya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara memiliki kelonggaran untuk menentukan kebijaksanaan, maka wewenang Pengadilan pada waktu menguji dari segi hukum keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar ketentuan-ketentuan tersebut dilakukan secara marginal, artinya sampai batas tertentu".

‘,,,Dalam pemerintahan yang bebas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan bertugas; mengumpulkan

fakta yang relevan; mempersiapkan, mengambil, dan melaksanakan keputusan yang bersangkutan dengan memerhatikan asas-asas hukum yang tidak tertulis; dan dengan penuh kelonggaran menentukan sendiri isi, cara menyusun, dan saat mengeluarkan keputusan itu".

Berdasarkan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN alasan mengajukan gugatan, yang terdapat pada Pasal 53 ayat (2) ini ada perubahan, yaitu menjadi sebagai berikut.

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagai­mana dimaksud pada ayat (1) adalah:

* + 1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu berten­ tangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
    2. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu berten­ tangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam penjelasan huruf b disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "Asas-asas umum pemerintahan yang baik" adalah meliputi atas:

1. kepastian hukum;
2. tertib penyelenggaraan negara;
3. kepentingan umum;
4. keterbukaan;
5. proporsionalitas;
6. profesionalitas;
7. akuntabilitas,

sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Perubahan Pasal 53 ayat (2) ini memiliki konsekuensi; *Perta­~ia,* pengakuan eksistensi asas-asas umum pemerintahan yang Daik (AAUPB) dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia. Sebagaimana telah disebutkan bahwa ketika membahas RUU No. D Tahun 1986, fraksi ABRI mengusulkan agar AAUPB dimasukkan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat :ata usaha negara, namun usulan ini tidak diterima oleh peme­rintah; *Kedua,* ada perluasan alasan mengajukan gugatan ke PTUN. Asas larangan penyalahgunaan wewenang *(detournement de pouvoir)* Jan asas larangan sewenang-wenang *(willekeur)* merupakan bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik. Artinya penggugat dapat mengajukan gugatan ke PTUN selain karena KTUN yang 3igugat itu dianggap mengandung unsur penyalahgunaan wewenang dan/atau sewenang-wenang, dan dapat juga karena KTUN itu lianggap bertentangan dengan asas-asas lain yang terdapat dalam AAUPB. Hanya saja, penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b tersebut :idak tepat karena hanya merujuk pada UU No. 28 Tahun 1999 yang *nota bene* ditujukan pada penyelenggara negara secara keselu­ruhan. Semestinya penjelasan itu berbunyi, "yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik yang terdapat dalam khazanah ilmu Hukum Administrasi Negara.

Berdasarkan keterangan mengenai penyelesaian sengketa rerhadap keputusan tata usaha negara yang berlaku di Indonesia tampak bahwa tolok ukur yang digunakan adalah peraturan per­undang-undangan yang berlaku atau hukum tertulis dan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau hukum tidak tertulis. Asas-asas umum tidak tertulis digunakan sebagai batu uji dalam proses peradilan ini terutama sehubungan dengan diberikannya kewenangan bebas *(vrije bevoegdheid)* kepada pemerintah. Khusus dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif, digunakan pula tolok ukur kebijakannya *(doelmatigheid)*

290 - Bab 5: Perlindungan Hukum

di samping aspek hukumnya *(rechtmatigheid).* Dalarn hal ini, KTUN dinilai bukan saja sah tidaknya menurut hukum, tetapi juga dinila: layak tidaknya berdasarkan pertimbangan akal sehat.

Mengapa pada penyelesaian sengketa oleh hakim di pengadila^n tidak digunakan tolok ukur *doelmatigheid?* Hal ini karena, *`De rechter, een buiten het bestuur staande, dus ook geen bestuursverantwoordelijk heid dragende instantie'* (hakim, adalah orang yang berdiri di lua­pemerintahan, artinya bukan instansi yang memikul tanggung jawab pemerintahan) dan *`De rechter niet op de stoel van de administratie gaan zitten'* (hakim tidak boleh duduk di atas kursi pemerintahan).29 F.H. van der Burg clan kawan-kawan mengatakan, *"de rechter mag niet op de stoel van de administratiegaan zitten. Dat was lange tijd een vaste uitdrukking in de administratiefrechtelijke literatuur. Daarmede werd uitgedrukt dat de rechter wanneer hij een oordeel geeft over de aan hem voorgelegde besluiten en handelingen van bestuurlijke overheden, de beleidsvrijheid van het bestuur moet respecteren. De rechter mag niet de belangenafweging van de bestuurlijke autoriteiten gaan overdoen",30* (hakim tidak boleh duduk di atas kursi administrasi. Hal itu telah lama menjadi ungkapar. tetap dalam literatur Hukum Administrasi. Dengan ungkapar. itu dinyatakan bahwa hakim ketika ia memberikan pertimbangarr terhadap keputusan dan tindakan administratif pemerintah yang diajukan kepadanya, harus menghormati kebijakan pemerintah. Hakim tidak boleh menilai lagi pertimbangan kepentinga:n kekuasaan administrasi). Ini merupakan konsekuensi dari ajarar, pemisahan atau pembagian kekuasaan negara *(machtenscheiding of machtensverdeling),* yang menempatkan organ-organ negara berjalan sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Meskipun hakim tidak berwenang menguji aspek kebijaksanaan dari tindakan peme­rintahan, penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik, di samping aspek hukumnya *(rechtmatigheid).* Dalarn hal ini, KTUN dinilai bukan saja sah tidaknya menurut hukum, tetapi juga dinila: layak tidaknya berdasarkan pertimbangan akal sehat.

Mengapa pada penyelesaian sengketa oleh hakim di pengadilan tidak digunakan tolok ukur *doelmatigheid?* Hal ini karena, *`De rechter, een buiten het bestuur staande, dus ook geen bestuursverantwoordelijk heid dragende instantie'* (hakim, adalah orang yang berdiri di lua­pemerintahan, artinya bukan instansi yang memikul tanggung jawab pemerintahan) dan *`De rechter niet op de stoel van de administratie gaan zitten'* (hakim tidak boleh duduk di atas kursi pemerintahan).29 F.H. van der Burg clan kawan-kawan mengatakan, *"de rechter mag niet op de stoel van de administratiegaan zitten. Dat was lange tijd een vaste uitdrukking in de administratiefrechtelijke literatuur. Daarmede werd uitgedrukt dat de rechter wanneer hij een oordeel geeft over de aan hem voorgelegde besluiten en handelingen van bestuurlijke overheden, de beleidsvrijheid van het bestuur moet respecteren. De rechter mag niet de belangenafweging van de bestuurlijke autoriteiten gaan overdoen",30* (hakim tidak boleh duduk di atas kursi administrasi. Hal itu telah lama menjadi ungkapar. tetap dalam literatur Hukum Administrasi. Dengan ungkapar. itu dinyatakan bahwa hakim ketika ia memberikan pertimbangarr terhadap keputusan dan tindakan administratif pemerintah yang diajukan kepadanya, harus menghormati kebijakan pemerintah. Hakim tidak boleh menilai lagi pertimbangan kepentinga:n kekuasaan administrasi). Ini merupakan konsekuensi dari ajarar, pemisahan atau pembagian kekuasaan negara *(machtenscheiding of machtensverdeling),* yang menempatkan organ-organ negara berjalar. sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Meskipun hakim tidak berwenang menguji aspek kebijaksanaan dari tindakan peme­rintahan, penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik, itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.33 Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan­pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakar. (sebagai "social engineering"), memelihara dan mempertahankan (sebagai "social control") kedamaian pergaulan hidup.34 Penegakaan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum in

*concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal."

Jika hakikat penegakan hukum itu mewujudkan nilai-nilai ­atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, maka penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional. Akan tetapi menjadi tugas dari setiap orang. *"De rechtshandhavingstaak kan niets op de schouders van de politie worden gelegd. Handhaving is een taak**van vele rechtssubjecten in samenleving",36* (tugas penegakan tidak hanya diletakkan di pundak polisi. Penegakan hukum adalah tugas dari semua subjek hukum dalam masyarakat). meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik. J.B.J.M. ten mengatakan bahwa pihak pemerintahlah yang paling bertanggung jawab dalam melakukan Penegakan hukum.

1. **Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik**

Pergeseran konsepsi nachwacthtersstaat (Negara peronda) ke konsepsi welfare state membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsepsi nachwachtersstaat berlaku prinsip staatsonthouding, yaitu pembatasan Negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Pemerintah bersifat pasif hanya sebagai dan ekonomi masyarakat. Pemerintah bersifat pasif, hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sementara pada konsepsi welfare state, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan bestuurszong ( kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamik kehidupan masyarakat.

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan setiap campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama Negara. Akan tetapi, karena ada keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat dari asas asas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundangan-undangan sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka kepada pemerintah diberi kebebasan Freies Ermesen, yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial. Freies Ermessen merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan – badan adminstrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terrikat sepenuhnya pada Undang-Undang. Dalam praktek freies Ermessen ini membuka peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan warga Negara. Menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewudkan tujuan-tujuan Negara (atau mengupayakan berstuurszorg) melalaui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggung jawabkan. Artinya meskipun intervensi pemerintah dalam kehidupan warga Negara merupakan kemestian dalam Negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Konsepsi Negara hukum mengindikasikan ekuilibrium adalah melalui peradilan administrasi, sebagai peradilan khusus yang berwenang dan menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga Negara. Salah satu tolak ukur untuk menilai apakah tindakan pemerintah itu sejalan dengan Negara hukum atau tidak adalah dengan menggunakan asas-asas pemerintahan yang baik.

* 1. Sejak dianutnya konsepsi welfare, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraaan umum warga Negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan, tetapi berdasarkan kepada inisiatif sendiri melalui freies Ermessen, ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga Negara. Karena dengan Freies Ermessen muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat baik dalam bentuk onrechtmatiq overheidsdaad, detournement de pouvoir, maupun dalam bentuk willekeur, yang merupakan bentuk-bentuk pentimpangan tindakan pemerintah yang mengakibatkan terampasnya hak-hak-asasi warga Negara. Guna menghindari atau meminimalisasi terjadinya benturan tersebut. Pada tahun 1946 pemerintah Belanda membentuk komisi yang di pimpin oleh de monchy yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternative tentang verhoogde Rechtbescherming atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan daministrasi Negara yang menyimpang. Pada tahun 1950 komosi de monchy kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang verhoogde rechtsbescherming dalam bentuk “algemene beginselen van behoorlijk bestuur” atau asas-asas umum pemerintahan yang baik hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebebkan perbedaan pendapat antara komisi de monchy dengan pemerintah, yang menyebabkan komisi ini dibubarkan pemerintah. Kemudian muncul komisiu van de greenten, yang juga bentukan pemerintah dengan tugas yang sama dengan de monchy. Namun komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama, yaitu karena ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah, dan komisi inipun dibubarkan tanpa membuatkan hasil.

Agaknya pemerintah Belanda pada waktu itu tidak sepenuh hati dalam upaya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi Negara. Terbukti dengan dibubarkannya dua panitia tersebut, di tambah pula dengan munculnya keberatan dan kekhawatiran di kalangan pejabat dan para oegawai pemerintah di Nederland terhadap Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik karena kekhawatiran asa-asas ini akan digunakan sebagai ukuran atau dasar pengujian dalam menilai kebijak-kebijakan pemerintah. Meskipun demikian ternyata, hasil penelitian de monchy ini digunakan dalam pertimbangan keputusan-keputusan Raad van State dalam perkara administrasi. Dengan kata lain, meskipun asas-asas umum pemerintahan yang baik ini tidak dengan mudah memasuki wilayah birokrasi untuk dijadikan sebagai nurma bagi tindakan pemerintahan, tetapi tidak demikian halnya dalam wilayah peradilan. Seiring dengan perjalanan waktu, keberatan dan kekhawatiran para pejabat dan pegawai pemerintah tersebut akhirnya hilag, bahkan sekarang telah diterima dan dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangandi Nederland.

F.PERISTILAHAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

Di kalangan penulis hukum adminstrasi Negara di Indonesia terdapat perbedaan penerjemahan algemene beginselen vanbehoorlijk bestuur terutama menyangkut kata beginselen dan behoorlijk. Kata beginselen ada yang menerjemahkan dengan prinsip-prinsip, dasar-dasar, dan asas-asas sedangkan kata behoolijk diterjemahkan dengan yang sebaiknya, yang baik, yang layak, dan yang patut. Dengan penerjemahan ini algemene beginselen van behoorlijk bestuur menjadi prinsip-prinsip atau asas-asas unum pemerintahan yang baik atau yang sebaiknya. Soehardjo menerjemahkan beginselen dengan dasar-dasar, lalu ia menggunakan istilah dasar-dasar pemerintahan yang baik. Menurutnya sengaja dipilih kata dasar karena mempunyai arti lebih dekat atau terikat dengan peraturan atau keteentuan, sehingga secara langsung dapat dihubungnkan baik dalam penafsiran, pelaksanaan dan pengujian (toetsing) peraturan hukumnya. Istilah dasar-dasar atau prinsip-prinsip yang dugunakan oleh Djenal Hoesen Koesoemahatmadja. Istilah yang paling banyak digunakan sebagai penerjemahan dari beginselen adalah asa-asas. Adapun untuk kata behoorlijk, yang menerjemahkan dengan yang baik adalah Indroharto, Amrah Muslimin, Paulus E. Lotulung, Muchan dan yang lain-lain.Sedangkan yang menerjemahkan dengan yang layak adalah Ateng Syafrudin, Sjachran Basah, Philipus M. Hadjon, Laica Marzuki, Magir Manan dan lain-lain. SF. Marbun dalam buku sebelumnya menggunakan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik, kemudian menggunakan istilah yang patut dengan alasan bahwa pada kata patut di dalamnya terkandung pengertian baik dan layak.

Dalam bahasa Belanda istilah “behoorlijk” berarti betamelijk dan passend yaitu baik, pantas, patut, cocok, sesuai dan layak. Di samping itu juga berarti fatsoenlijk, betamelijk wijze yakni sopan terhormat, tata cara yang pantas dan sopan. Dengan mengacu kepada kata asli berhoorlijk ini, semuanya menunjukan kata sifat dan berarti ada yang disifati, yaitu bestuur maka penerjemahan algemene beginselen van behoorlijk bestuur menjadi asas-asas umum pemerintahan yang baik kiranya lebih sesuai dari segikebahasaan.

1. PENGERTIAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

Pemahaman terhadap (AAUPB) asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan, di samping dari segi kebahasaan, karena asas ini muncul dari proses sejarah, sebagaimana tersebut di atas. Terlepas dari kenyataan bahwa kemudian AAUPB ini menjadi wacana yang dikaji dan berkembang di kalangan para sarjana sehingga melahirkan rumusan dan interprestasi yang beragam, guna pemahaman awal kiranya diperlukan pengertian dari konteks kebahasaan dan kesejarahan. Dengan bersandar pada kedua kontesks ini, AAUPB dapat di pahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezakiman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalagunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.

Telah disebutkan bahwa AAUPB ini berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (open begrip). Sebagai konsep terbuka ia akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan wakttu dimana konsep ini berada. Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupunaplikatif AAUPB ini berbeda-beda antara satu Negara dengan Negara lainnya atau antara sarjana yang satu dengan yang lainnya. Berdasarkan penelitiannya, Jasim Hamidi menemukan pengertian AAUPB sebagai berikut :

1. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara.
2. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat adminstrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi Negara (yang berwujud penetapan/beschikking), dan sebagai dasarpengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
3. Sebagaian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktek kehidupan di masyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulid dan terpencar dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas ini berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.
5. **KEDUDUKAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM SISTEM HUKUM**

Ketika mengawali pembahasan tentang AAUPB, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt menulis sebagai berikut :

Orang-orang pemerintahan yang menerima wewenang untuk melakukan tindakan tertentu menjalankan tindakannya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan, huku tertulis di samping itu organ-organ pemerintahan harus memerhatikan hukum tidak tertulis yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik.

J.B.J.M. ten Berge, sesudah menyebutkan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang patut ini berkembang setelah perang dunia kedua, ia mengatakan sebagai berikut :

Istilah asas-asas pemerintahan yang patut dapat menimbulkan salah pengertian. Kata asas sebenarnya dapat memiliki beberapa arti. Kata ini mengandung arti titik pangkal, dasar-dasar atau aturan hukum fundamental. Pada kombinasi kalimat “ asas pemerintahan tang patut” berarti kata asas mengandung arti asas hukum, tidak lain. Asas-asas pemerintahan yang patut sebenarnya dikembangkan oleh peradilan sebagai peraturan hukum mengikat yang di terapkan pada tindakan pemerintah.

Suatu keputusan pemerintah yang bertentangan dengan asas pemerintahan yang baik berarti bertentangan dengan peraturan hukum. Meskipun asas ini berupa pernyataan samar, tetapi kekuatan mengikatnya sama sekali tidaklah samar : asas ini memiliki daya kerja yang mengikat umum.

Istilah pemerintahan yang patut juga dapat menimbulkan salah pengertian yang berkenaan dengan Hakim, bukanlah pemerintahan yang patut, tetapi pemerintahan yang sesuai dengan hukum. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa istilah asas-asas pemerintahan yang patut sebenarnya dimaksudkan sebagai peraturan hukum tidak tertulis pada pemerintahan yang berdasarkan hukum.

Berdasarkan pendapat van Wijk/Willem Konijnenbelk dan Berge tersebut tanpak bahwa kedudukan AAUPB dalam system hukukm adalah sebagai hukum tidak tertulis . Menurut Philipus M. Hadjon, AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis. yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi setiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tertulis, dari mana untuk keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat di terapkan.

Sebenarnya menyamakan AAUPB dengan norma hukum tidak tertulis dapat menimbulkan salah paham sebab dalam konteks ilmu hukum telah dikenal bahwa antara “asas” dengan “norma” itu dapat perpedaan. Asas atau prinsip merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, idea tau konsep dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma adalah aturan yang kongrit, penjabaran dari ide dan mempunyai sangsi.

Pada kenyataan AAUPB ini meskipun merupakan asa, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal Undang-Undang serta mempunyai sanksi tertentu. Berkenaan dengan hal ini, SF Marbun mengatakan bahwa nurma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat umumnya sebagai peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur bagaimana manusia seyogianya berbuat. Karena itu pengertian norma (kaidah hukum) hukum kongket, sedangkan dalam arti luas pengertian norma adalah suatu system hukum yang berhubungan satu sama lainnya. Lebih lanjut disebutkan bahwa asas hukum merupakan cita-cita yang hendak dirairhnya. Dengan demikian apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas didasarkan kepada moral sebagai hukum riil, bertalian erat etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku. Berdasarkan keterangan ini tampak, sebagaimana juga di sebutkan Jasim Hamidi “bahwa sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.

1.FUNGSI DAN ARTI PENTING AAUPB

Pada awal kemunculannya, AAUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan bahkan dijadikan sebagai instrument untuk peningkatan perlingdungan hukumbagi warga Negara dari tindakan pemerintah. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, di samping sebagai nurma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah. J.B.J.M. ten Berge menyebutkan bahwa, kita menemukan ABBB (Algemene beginselen van behaoorlijk bestuur) dalam dua varian, yaitu sebagai dfasar penilaian bagi hakim dan sebagai norma pengarah bagi organ pemerintahan. Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut :

1. Bagi Adminstrasi Negara, bermamfaat sebagai pedoman dalam melakukan panafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundangan-undangan yang bersifat sumir, samara tau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi Negara mempergunakan freies Ermessen/ melakukan kebijakan yang jauh menyimppang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian administrasi Negara diharapkan terhindar dari perbuatan onrechtmatige daad. Detournement de pouvoir, abus de droit, dan ultraveres.
2. Bagi warga masyarakat sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
3. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikelurkan Badan atau pejabat TUN.
4. Kecuali itu, AAUPB tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.
5. **PEMBAGIAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK** Berkenan dengan keputusan (beschikking), asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) terbagi dalam dua bagian, yaitu asas yang bersifat formal atau procedural dan asas yang bersifat material atau subtansial. Menurut P. Nicolai, berpedaan antara asas-asas yang bersifat procedural dan material, AAUPB ini penting untuk perlindungan hukum. Asas yang bersifat berkenaan dengan procedural yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan keputusan, atau asas-asas yang berkaitan dengan cara-cara pengambilan keputusan seperti asas kecermatan, yang menuntut pemerintah untuk mengambil keputusan dengaan dengan persiapanyang cermat, dan asas permainan yang layak. Menurut Indoharjo, asas-asas yang bersifar formal yaitu asas-asas yang penting artinya dalam rangka mempersiapkan susunan dan motovasi dari suatu beshikking. Jadi menyangkut segi lahiriah dari beshikking itu, yang meliputi asas-asas yang berkaitan dengan proses pembentukan keputusan, dan asas-asas yang berkaiatan denganpertimbangan (motovering) serta susunan keputusan. Asas-asas yang bersifar material tampak pada isi dari keputusan pemerintah. Termasuk kelompok asas yang bersifat material atau subtansial ini adalah asas kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan, sewenang-wenang (welekeur), larangan penyalahgunaan kewenangan (Detournement de pouvoir).
6. **MACAM – MACAM ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (AAUPB)**

Telah disebutkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah, oleh karena itu, terdapat rumusan yang beragam mengenai asas=-asas tersebut. Meskipun demikian, dalam buku ini tidak dibicarakan mengenai rumusan yang beragam itu, namun hanya memuat AAUPB yang telah dirumuskan oleh para penulis Indonesia, khususnya konsep koentjoro purbopranoto dan SF. Marbun Macam-macam AAUPB tersebut, adalah sebagai berikut :

1. Asas kepastian hukum (principle of legal security).
2. Asas keseimbangan (Principle of proportionality).
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (principle of equality).
4. Asas bertindak cermat (principle of carefutness)
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (principle of motivation)
6. Asas tidak mencampurandukan kewenangan (principle of nommisisuse of competence).
7. Asas permainan yang layak (Principle of fair play)
8. Asas keadilan dan kewajaran (principle of reasonable or prohibition of arbitrariness).
9. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (principle of meeting raised expectation).
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (principle of undoing the concequence of an annulled decision)
11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (principle of protecting the personal may of life).
12. Asas kebijaksaan (sapientia).
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (principle of public service).

Berikut ini akan ditampilkan rincian dari masing-masing asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut.

1. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal. Aspek hmaterial terkait erat dengan asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk menarik yang berkepentingan. Dengan kata lain asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah. Meskipun igtu salah jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampaidibuktikan sebaliknya dalam proses peradilan. Adapun aspek yang bersifat formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa keputusan yang memberatkan dan ketentuan yang terkaitpada keputusan-keputusan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki dari padanya. Unsur ini memegang peran misalnya pada pemberian kuasa surat-surat perintah secara tepat dan dengan tidak mungkin adanya berbagai tafsiran yang dituju harus dapat terlihat, kewajiban-kewajiban apa yang di bebankan kepadanya. Asas ini berkaitan dengan prinsipdalam hukum administrasi Negara, yaitu asas het vermoeden van rechtmatigheid atau presumtio justea causa, yang berarti setiap keputusan badan atau pejabat tata usaha Negara yang dikeluarkan dianggap benar menurut hukum, selama belum dibuktikan sebaliknya atau dinyatakan sebagai keputusan yang bertentangan dengan hukum oleh Hakim administrasi.

1. Asas Keseimbangan

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kreteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan sering dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum. Artinya terhadap pelanggaran atau kealpaan serupa yang dilakukan orang yang berbeda akan dikenakan sangsi yang sama sesuai dengan kreteria yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di Indonesia asas keseimbangan ini terdapat contoh dalam hukum positif yang berisi kreteria pelanggaran dan penerapan sanksinya, yaitu sebagaiman terdapat dalam pasal 6 PP No 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai. Di dalam pasal tersebut ditentukan sebagaiberikut :

1. Hukum disiplin ringan berupa
2. Teguran lisan
3. Teguran tertulis.
4. Pernyataan tidak puas secara tertulis
5. Hukum disiplin sedang berupa;
6. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun.
7. Penurunan gaji yang besarnya satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun.
8. Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun.
9. Hukuman disiplin berat berupa ;
10. Penurunan pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun.
11. Pembebasan dari jabatan.
12. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

**c.** Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan

Asas ini menghendaki agar badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus – kasus yang faktanya sama. Meskipun demikian, agaknya dalam kenyataan sehari-hari sukar ditemukan adanya kesamaan mutlak dalam dua atau lebih kasus, oleh karena itu menurut Philipus M. Hadjon, …. Asas ini mamaksa pemerintah untuk menjalankan kebijakan. Bila pemerintah dihadapkan tugas baru yang dalam rangka itu harus mengambil banyak sekali keputusan tata usaha Negara, maka pemerintah memerlukan aturan-aturan atau pedoman-pedoman. Bila pemerintah sendiri menyusun aturan-aturan atau pedoman-pedoman itu untuk member arah pada pelaksanaan wewenang bebasnyaa, maka itu disebut aturan-aturan kebijakan. Jadi tujuan aturan-aturan kebijakan ialah menunjukan perwujudan asas perlakuan yang sama atau asas persamaan yang berlaku bagi setiap orang.

Karena tidak ada kasus yang mutlak sama dengan kasus lain kendatipun tampak serupa, maka ketika pemerintah menghadapi berbagai kasus yang tampaknya sama itu, ia harus bertindak cermat untuk mempertimbangkan titik-titik persamaan. Pemerintah dapat pula menerapkan KTUN yang pernah dikeluarkan pada kasus yang faktanya sama. Akan tetapi, bukan berarti dapat menerapkan KTUN yang salah atau keliru, yang pernah dikeluarkan untuk kasus-kasus sebelumnya. Asas ini terkesan kabur bila bila dikaitkan dengan pendapat van Vollenhoven, yang menyatakan bahwa sifat tindakan pemerintahan itu kasuistis, artinya suatu peristiwa tertentu tidak berlaku tindakan yang sama terhadap peristiwa lainya.

1. Asas Bertindak Cermat atau Asas Kecermatan

Asasi ini menghendaki agar pemerintah atau administrasi bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga Negara. Apabila berkaitan dengan tindakan pemerintahan untuk mengeluarkan keputusan, maka pemerintah harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti semua factor dan keadaan yang berkaitan dengan materi keputusan, mendengar dan mempertimbangkan alasan-alasan yang diajukan oleh pihqak-pihak yang berkepentingan, juga harus mempertimbangkan akibat-akibat hukum yang muncul dari keputusan tata usaha Negara tersebut.

Asas kecermatan mensyaratkn agar baan pemerintahan sebelum mengambil keputusan, meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan dalam dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan dalam pertimbangannya. Bila fakta-fakta penting kurang diteliti, itu berarti tidak cermat. Asas kecermatan membawa serta bahwa badan pemerintah tidak boleh dengan mudah menyeimpangi nasihat yang diberikan apabila dalam panitia penasehat itu duduk ahli-ahli dalam bidang tertentu. Penyimpangan memang dibolehkan, tetapi menguruskan pemberian alasan yang tepat dan kecermatan yang tinggi Di bawaah ini ada beberapa keputusan PTUN yang berkaitaan dengan asas kecermatan.

1. Putusan PTUN Medan No. 70/G/1992/PTUN Medan mengenai gugatan para penggugat terhadap surat pembebasan tugas oleh kepala Kantor Urusan Agama. Dalam fundamentum petendinya disebutkan : “ bahwa tergugat tidak meneliti dengan seksama tentang rekayasa pengaduan jemaah Masjid B dan tidak meneliti tentang hasil pengaduan tersebut.” PTUN menyimpulkan bahwa dihubungkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kecermatan, maka jelas surat keputusan tergugar telah menyimpang dari asas tersebut…..
2. Putusan PTUN Palembang No. 16/PTUN/g/plg/1991 mengenai gugutan seorang pegawai Universitas Bengkulu terhdap Rektor yang telah memutasikan dirinya dari jabatan tanpa di buktikan kesalahannya dulu. Tindakan Rektor dipersalahkan karena dalam keputusannya melanggar asas kecermaatan
3. Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan

Asas ini menghendaki agar setiap keputusan badan-badan pemerintahan harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup sebagi dasar dalam menerbitkan keputusan dan sedapat mungkin alasan atau motivasi itu tercantum dalam keputusan. Motivasi atau alasan itu harus benar dan jelas, sehingga pihak administrabele memperoleh pengertian yang cukup jelas atas keputusan yang ditujukan kepadanya….. Menurut SF. Marbun ….. setiap keputusan badan atau pejabat tata usaha Negara yang dikeluarkan harus didasari alasan dan alasanya harus jelas, terang, benar, obyektif, dan adil. Motivasi perlu dimasukkan agar setiap orang dapat dengan mudah mengenai alasan atau pertimbangan dikelurkannya keputusan tersebut, sehingga mereka yang tidak puas dapat mengajukan keberatan atau banding dengan penggunakan alasan/ pertimbangan atau mitivasi dikeluarkannya keputusan itu sebagai titik pangkal mpembahasannya. Motivasi atau alasan ini juga penting bagi Hakimadministrasi utamanya untuk menilai keputusan yang disengketakan itu dengan membaca motivasinya. Asas pemberian lasan ini dapat dibedakan dalam tiga subvarian berikut ini.

1. Syarat bahwa suatu keputusan harus diberi alasan

Pemerintah harus dapat memberikan alasan mengapa ia mengambil suatu keputusan tertentu. Yang berkepentingan berhak mengetahui alasan-alasannya. Bila suatu keputusan merugikan satu orang atau lebih yang berkepentingan, pemerintah yang baik mensyaratkan bahwa pemberian alasan sedapat mungkin segera diberitahukan bersama-sama dengan keputusan. Agar perlindungan hukum admnistrasi dapat berfungsi dengan baik, hak memperoleh alas-alasan dari suatu keputusan ini penting sekali. Sebab yang berkepentingan tidak dapat menyusun argumentasi yang baik dalam permohonan banding atau surat keberaatannya, bila ia tidak mengetahui dasar-dasar apa yang di pakai untuk keputusan yang merugikan dirinya. Juga bagi hakim tersediannya dasar-dasar ini merupakan keharusan, karena sukar untuk menilai isi dari keputusan yang diambil, tanpa memiliki argumentasi penguasa.

1. Keputusan harus memiliki dasar fakta yang teguh

Fakta yang menjadi titiki tolak dari keputusan harus benar. Bila ternyata bahwa fakta-fakta pokok berbeda dari apa yang dikemukakan atau diterima oleh badan pemerintah, maka dasar fakta yang teguh dari alasa-alasan tidak ada. Dalam hal ini biasanya terdapat cacat dalam kecermatan.

1. Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung.

Pemberian lasan harus masuk akal juga secara keseluruhan harus sesuai dan memiliki kekuatan yang meyakinkan. Karena pada umumnya hamper semua cacat dalam pemberian alasan. Begitu pula keadaan-keadaan interprestasi undang-undang yang keliru kadangkala dikembalikan pada cacat dalam pemberian alasan daripada bertentangan dengan peraturan yang keliru atau suatu aturan kebijakan, mengarah pada kesimpulan adanya pemberian alasan yang cacat.

1. Asas Tidak Mencampuradukan Kewenangan

Agar pejabat pemerintah memilik kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas. Dengan wewenang yang diberikan itulah pemerintah melakukan tindakan-tindakan hukum dalam rangka melayani atau mengatur warga Negara. Kewenangan pemerintah secara umum mencakup tiga hal; kewenangan dari segi material, kewenangan dari segi wilayah, dan kewenangan dari segi waktu. Seorang pejabat pemrintahan memiliki kewenangan yang sudah ditentukan dalam peraturan perundangundangan baik dari segi materi, wilayah maupun waktu. Artinya asas asas tidak mencampuradukkan kewenangan ini menghendaki agar pejabat tata usaha Negara tidak menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.

Di Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 terdapat dua jenis penyimpangan penggunaan wewenang, yaitu penyalahgunaan wewenang (detournement de pouvoir) dan sewenang-wenang (wilekeur), yang disebutkan dalam pasal 53 ayat 2 huruf b dan c yang berbunyi sebagai berikut :

1. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebgaimana dimaksud dalam ayat 1 telah menggunakan wewenangan untuk tujuan lain maksud diberikannya wewenang tersebut;
2. Badan atau PejabatTata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Untuk memperjelas bentuk penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang dari administrasi Negara dapat dilihat pada dua kasus berikut ini…….

1. Kepala Biro Ketertiban DKI Jakarta pernah mengeluarkan instruksi pada tahun 1987 mengenai pembokaran bangunan milik AW, tetapi inttruksi itu ditangguhkan palaksanaannya oleh wakil gubernur DKI tahun 1988 dan 1989. Kemudian pada tahun 1990 wakil gubernur DKI menerbitkan instruksi kepada walikota, sehingga pada tahun 23 April 1990 terbit surat perintah bongkar (1) dari walikota dan 30 April 1990 terbit surat perintah bongkar (11). Setahun kemudian 9 April 1991 terbit surat perintah bongkar (111). Surat perintah bongkar dari walikota itu merupakan rekayasa dari kepala biro ketertiban DKI Jakarta yang mungkin tidak diketahuinya, sebab ditangguhkan pelaksanaannya masih dalam proses sengketa antara AW lawan AS di Pengadilan Umum. Anehnya selama menerima surat perintah pembongkaran itu semata-mata untuk memenuhi kepentingan AS yang memfitnah bahwa bangunan AS yang ada di pinangsia Raya No 32 Jakarta Barat tanpa IMB. Padahal bangunan itu memiliki IMB yang sah dan tidak menyimpang dari Peraturan Tata Ruang Pemda DKI. Penggunaan dan peruntukan bangunan itu telah memperoleh izin sesuai dengan SIUP 6 mei 1983 dan terakhir 7 januar1989. Karena itu dalam perkara ini terlihat adanya penyalahgunaan wewenang, sesuai dasar, maksud dan tujuan yang diberikannya wewenang tersebut.

**G**. Asas Permainan Yang Layak (fair play)

Asas ini menghendaki agar warga Negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Asas ini juga menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara. Adanya Instansi banding akan memungkinkan terealisasinnya asas ini, karena warga Negara yang tidak puas terhadap putusan pengadilan tingkat pertama masih diberi kemungkinan untuk mencari kebenaran dan keadilan, baik melalui instansi pemerintah yang lebih tinggi atau instansi yang lain dari yang mengeluarkan keputusan administrasimaupun melalui badan peradilan tata usaha Negara yang lebih tinggi. Asas ini penting dalam peradilan admnistrasi Negara karena terdapat perbedaan kedudukan penggugat. Selaku pihak yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi, tergugat akan lebih sukar untuk mengakui kekeliruan atau kesalahan yang dilakukannya karena hal ini berkaitan dengan kredibilitas dan harga diri pejabat Negara yang bersangkutan.

Instansi yang mengeluarkan keputusan tidak boleh menghalang-halangi seseorang untuk berkepentingan untuk memperoleh keputusan yang akan menguntungkan baginya. Bila seseorang yang terkena keputusan itu mengajukan banding admnistrasi, lalu instansi yang menerbitkan keputusan itu berusaha menekan atau mengpengaruhi instansi banding. Maka keputusannya dapat dibatalkan karena bertentangan dengan asas fair play…… Menurut Philipus M. Hadjon, sejak 1 mei asas ini tidak lagi tidak lagi dipergunakan di Belanda, karna Belanda telah memiliki Undang-Undang keperbukaan pemerintah. Asas keterbukaan diangkat dari asas demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan yang menunjukan bahwa asas demokrasi tidak saja dilaksanakan melalui badan perwakilan rakyat, tetapi juga setiap warga ,masyarakat sehubungan dengan tindak pemerintahan berupa keputusan…… Dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan asas keterbukaan penting terutama setelah bergemanya isu demokrasi.

Seiring dengan perkembangan dan tuntutan Negara hukum demokrasi, keberadaan asas keterbukaan tidak dapat diabaikan. Asas keterbukaan ini mempunyai fungsi-fungsi penting, yaitu :

1. Partisipasi, keterbukaan sebagai alat bagi warga Negara untuk ikut serta dalam proses pemerintahan secara mandiri.
2. Pertanggungjawaban umum dan pengawasan keterbukaan; pada suatu sisi sebagai alat bagi penguasa untuk member pertanggungjawaban di muka umumdan pengawasan keterbukaan pada suatu sisi sebagai alat bagi penguasa untuk member pertanggungjawaban di muka umum, pada sisi lain sebagai alat bagi warga untuk mengawasi penguasa
3. Kepastian hukum; keputusankeputusan penguasa tertentu yang menyangkut kedudukan hukum bagi warga Negara demi kepentingan kepastian hukum harus dapat diketahui, jadi harus terbuka.
4. Hak dasar; keterbukaan dapat mengajukan penggunaan hak-hak dasar seperti hak pilih, kebesasan mengeluarkan pendapat, dan hak untuk berkumpul dan berbicarAa, Meskipun asas ini demikian penting, namun belum mendapat kajian serius dalam berbagai literatur Hukum Administrasi Negara, yang banyak tercantum adalah asas permainan yang layak.

H. Asas Keadilan dan Kewajaran

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi Negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang dan selaras dengan hak setiap orang. Karena itu setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindakannya harus selalu memperhatikan aspek keadilan ini. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau admnistrasi Negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di tengah masyarakat, baik itu berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.

Di Belanda ada contoh mengenai asas ini, berdasarkan Undang-Undang Asuransi Kesehatan Nasional, jika seorang pekerja untuk sementara waktu tidak bisa melakukan pekerjaannya karena sakit, ia mendapatkan uang sakit selama masa sakit. Ada seorang pekerja yang menuntut uang sakit karena menderita menyakit rematik punggung. Akan tetapi pada suatu hari minggu, si sakit tersebut bermain soccer, artinya ia telah melanggar petunjuk-petunjuk dokter. Atas dasar ini instansi yang mengurus Asuransi kesehatan menarik kembali uang sakit yang telah diberikan. Dewan pusat Banding menyatakan keputusan ini batal, karena menarik kembali uang sakit secara total adalah suatu tindakan peringatan yang tidak layak/tidak semestinya.

Berdasarkan kasus tersebut dapat dijadikan suatu pelajaran bahwa tindakan pemerintah harus selalu memperhatikan berbagai aspek, kendatipun terhadap masalah yang tidak begitu penting atau membawa dampak yang serius. Apabila menghadapi persoalan-persoalan besar yang menyangkut persoalan hidup banyak orang dan berkaitan dengan nilai-nilai yang telah lama dianut secara tetap oleh suatu masyarakat.

1. ASAS KEPERCAYAAN DAN MENANGGAPI PENGHARGAAN YANG TEPAT

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga Negara. Oleh karena itu aparat pemerintah harus memperhatikan asas ini sehingga jika suatu harapansudah terlanjur diberikan kepada warga Negara tidak boleh ditarik kembali medskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah. Menurut Indroharjo, Asas ini muncuk karena 2 sebab antara lain :

1. Harapan-harapan dapat terjadi dengan peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan semu, dengan garis tetap keputusan-keputusan yang sampai detik ini tetap secara konsisten dilakukan penguasa, penerangan penjelasan-penjelasan yang telah diberikan penguasa yang bersangkutan, kesanggupan-kesanggupan yang telah dikeluarkan, beschikking yang sebelumnya dikeluarkan, suatu perjanjian yang telah dibuat atau dengan perbuatan-perbuatan factual penguasa dengan membiarkan keadaan illegal berjalan beberapa waktu.
2. Syarat disposisi, atas dasar kepercayaan yang di timbulkan itu seseorang telah berbuat sesuatu yang kalau kepercayaan itu tidak ditimbulkan pada dirinya, ia tidak akan berbuat demikian.

J. ASAS MENIADAKAN AKIBAT SUATU KEPUTUSAN YANG BATAL

Asas ini berkaitan dengan pegawai yang dipecat dari pekerjaannya dengan suatu surat keputusan (beschikking). Seorang pegawai yang di pecat karena diduga melakukan kejahatan, tetapi setelah dilakukan proses pemeriksaan di pengadilan, ternyata pegawai yang bersangkutan tidak bersalah. Hal ini berarti surat keputusan pemberhentian yang ditujukan kepada pegawai yang bersangkutan itu harus dianggap batal. Dalam hal demikian, maka pegawai yang ternyata tidak bersalah tersebut harus dikembalikan lagi pada tempat pekerjaannya semula. Bahkan tidak hanya sekedar harus ditempatkan kembali pada tempat pekerjaan semula. Bahkan tidak hanya sekedar harus diberi ganti rugi atau kompensasi, dan pemulihan nama baik merupakan cara-cara untuk meniadakan akibat keputusan yang batal atau tidak sah. Di Indonesia ketentuan asas ini terdapat dalam pasal 9 ayat (1) UU No 14 Tahun 1970 yang berbunyi seorang yang di tanggap, ditahan, dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan Undang-Undang atau karena kekeliriuan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan, berhak menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi pengertian rehabilitasi terdapat dalam pasal 1 butir 23 KUHAP, yaitu hak seseorang untuk mendapatkan pemulihan haknya dalam kemampuan, kedudukan dan hargat serta martabatnya yang diberikan pada tingkat penyidikan, penuntutan ataupun peradilan karena ditanggap, ditahan, dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang ataau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang di terapkan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Dalam kaitannya dengan pegawai negeri, penjelasan pasal 21 ayat (2) UU No 5 Tahun 1986 di sebutkan bahwa rehabilitasi merupakan pemulihan hak penggugat dalam kemampuan kedudukan, harkat dan martabatnya sebagai pegawai negeri seperti semula, sebelum ada keputusan yang disengketakan. Dalam pemulihan hak tersebut termasuk juga hak-haknya yang ditimbulkan oleh kemampuan kedudukan dan harkatnya sebagai pegawai negeri.

K. ASAS PERLINDUNGAN ATAS PANDANGAN ATAU CARA HIDUP PRIBADI

Asas ini menghendaki agar pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan juga tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga Negara, sebagai konsekuensi Negara hukum demokrasi yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi setiap warga Negara. Dengan kata lain asas ini merupakan pengembangan dari salah satu prinsip negaea hukum, yaitu perlindungan hak asasi. Contoh mengenai penerapan asas ini terjadi di Belanda, seorang pegawai yang telah berkeluarga mengadakan hubungan kelamin dengan seorang sekretaris wanita. Atas kejadian ini badan pemerintah mengambil tindakan disiplin, tetapi kemudian di batalkan oleh Central For Appel dengan lasan bahwa seorang pegawai mempunyai hak untuk hidup sesuai pandangan hidupnya. Bagi bangsa Indonesia tentunya penerapan asas ini harus pula dikaitkan dengan system keyakinan, kesusilaan dan norma-norma yang dijunjung tinggi oleh masyarakat.

1. ASAS KEBIJAKSANAAN

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dean keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan yang formal. Karena peraturan perundang-undangan dengan formal atayu hukum tertulis itu selalu membawa cacat bawaan yang berupa tidak fleksibel dan tidak dapat menampung semua persoalan serta cepat ketinggalan zaman, sementara perkembangan masyarakat itu bergerak dengan cepat dan dinamis. Karena itu pemerintah bukan saja di tunutut untuk bertindak cepat tetapi juga di tuntut untuk berpandangan luas dan jauh serta mampu memperhitungkan akibat-akibat yang muncul dari tindakannya tersebut. Di Indonesia asas kebijaksanaan ini sejalan dengan hikmah kebijaksanaan yang menurut Notohamijodjo seperti di kutip Kuntjoro Purbopranoto, berimplikasikan tiga unsure, yaitu

1. Pengetahuan yang tandas dan analisis situasin yang dihadapi.
2. Rancangan penyelesaian atas dasar “staatsidee” ataupun “ rechsidee” yang disetujui bersama yaitu pancasila.
3. Mewujudkn rancangan penyelesaian untuk mengatasi situasi dengan tindakan perbuatan dan penjelasan yang tepat yang dituntut oleh situasi yang dihadapi………

M. ASAS PENYELENGGARAAN KEPENTINGAN UMUM

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan ynag mencakup semua aspek kehidupan orang bamyak. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsepsi Negara hukum modern (welfare state), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan bestuurszorg (kesejahteraan umum) bagi negaranya. Pada dasarnya pemerintah dalam menjalankan berbagai kegiatan harus berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas), akan tetapi karena ada kelemahan dan kekurangan asas legalitas seperti tersebut diatas, pemerintah dapat bertindak atas dasar seperti tersebut diatas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum .

Penyelenggaraan kepentingan umum dapat berwujud hal-hal sebagai berikut :

1. Memelihara kepentingan umum dalam yang khusus mengenai kepentingan Negara. Contoh tugas pertahanan dan keamanan
2. Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama dari warga Negara yang tidak dapat dipelihara oleh warga Negara sendiri, dalam bentuk bantuan Negara. Contohnya pendidikan dan pengajaran, kesehatan dan lain-lain
3. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh para warga Negara sendiri, dalam bentuk bantuan Negara, contoh pendidikan dan pengajaran, kesehatan dan lain-lain.
4. Memelihara kepentingan dari warga Negara perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan oleh warga Negara sendiri, dalam bentuk bantuan Negara. Adakalanya Negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan tersebut. Contoh pemeliharaan fakir miskin dan anak yatim, anak cacat dan lain-lain.
5. Memelihara ketertiban, keamanan, dan kemakmuran setempat, contohnya peraturan lalu lintas, pembangunan perumahan dan lain-lain.

Diatas telah di sebutkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka dan lahir dari konsep sejarah karena itu dalam perkembangannya akan muncul perbedaan-perbedaan, termasuk perbedaan asas yang lahir dan ada di Negara asalnya, Belanda.

C. **Keputusan Tata Usaha Negara**

Keputusan tertulis atau beschikking merupakan sala satu bentuk dari tindakan hukum TUN yang dilakukan oleh Badan atau Jabatan TUN, maka semua tindakan hukum dan hubungan hukum TUN juga berlaku bagi setiap ketetapan yang penetapannya tertulis.

Dari ketentuan angka 1 angka 3 No. 5 Tahun 1986 maka syarat-syarat suatu keputusan yang perlu memperoleh penjelasan lebih lanjut adalah :

1. Bentuk penetapanya itu harus tertulis
2. Dikeluarkan oleh badan atau jabatan TUN
3. Berisi tindakan hukum TUN
4. Bersadarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
5. Bersifat kongkrit, individual dan final
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata untuk lebih jelasnya tentang uraian dari syarat-syarat sahnya Keputusan Tata Usaha Negara dapat dirincikan sebagai berikut :

**Ad. 1. Bentuk tertulis**

Pasal 2 dari UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 menentukan bahwa ketetapan itu harus dalam bentuk tertulis. Dengan demikian tindakan hukum yang pada dasarnya juga merupakan keputusan TUN yang dikeluarkan secara lisan, seperti yang dilakukan anggota Polantas pada waktu mengatur lalulintas di jalan raya, tidak masu dalam pengertian keputusan TUN ini. Seperti yang disebutkan dalam penjelasan undang-undang, maka syarat bahwa harus dalam bentuk tertulis itu bukan mengenai syarat-syarat bentuk formalnya seperti surat pengangkatan dan sebagainya, tetapi asal tempak keluar sebagai tertulis. Persyratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Karenanya, sebuah memo atau nota pun dapat merupakan suatu keputusan tertulis yang dapat diganggu gugata apabila sudah jelas :

* Badan atau jabatan TUN yang mengeluarkannya;
* Maksud serta mengenai hal apa istilah tulisan itu;
* Kapan siapa tilisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya jelas bersifat individual, konkret dan final
* Serta menimbulkan suatu akibat hukum bagi seorang atau suatu badan hukum perdata.[[74]](#footnote-75)

Disamping itu , pelaksanaan urusan pemerintahan baru dapat dikatakan baik apabila segala keputusan TUN itu, demi kepastian hukumnya, dilakukan dengan tertulis. Bagi mereka yang langsung berkepentingan karena tertekan keputusan TUN seperti itu apabila ada keragu-raguan sebaiknya meminta dengan menyurat kepada Badan atau Jabatan TUN yang mengeluarkan agar keputusan TUN yang mengenai dirinya itu dikirimkan kepadanya. Umpama saja orang yang mendengar pengumuman diradio atau membaca dikoran, bahwa wali kota telah mengeluarkan suatu keputusan TUN yang menyangkut kepentingannya dan ia dapat menyetujuinya maka perlu baginya untuk memperoleh keputsan itu agar apabila dianggapnya perlu ia dapat mengajukan gugatan. Lebih-lebih kalau diingat, bahwa tenggang waktu untuk mengajukan gugatan itu menurut pasal 55 adalah sembilan puluh hari sejak sast diterimanya atau diumumkanya keputusannya Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan. Segera setelah yang bersangkutan mendengar atau mengetahui adanya pengumuman keputusaan yang menyangkut dirinya ia sebaiknya mengajukan permohonan agar keputusan TUN itu segera dikirim kepadanya. Dan apabila ia tetap tidak memperolehnya maka menurut pasal 2 ia dapat menggugat Badan atau Jabatan TUN tersebut karena telah menolak mengeluarkan keputusan TUN yang dimohonnya.

Bagi pihak ketiga yang berkepentingan adanya akan lebih sulit. Kalu keputusan TUN itu ditujukan kepada orang lain tentunya keputusan TUN itu tidak disampaikan kepadanya, sehingga ia tidak akan memperoleh salinan dari keputusan TUN tersebur. Tetapi sebaiknya pihak ketiga ini juga harus berusaha untuk memperoleh salinan keputusan TUN tersebut dan apabila ia tidak dapat menerimanya, segera pula mengajukan gugatan. Sekalipun dalam proses nanti keputusan TUN yang diperselisihkan tersebut tentu akan diminta pula oleh pengadilan yang mengadilinya kepada Badan atau Jabatan TUN yang digugat.

Jadi dalam keseluruhanya syarat-syarat ketetapan tersebut tidaklah merupakan halangan yang besar untuk mengajukan gugatan. Disamping itu dalam banyak hal apabila keputusan TUN dalam bentuk tulisan itu tidak ada, maka disitu juga tidak ada keputusan TUN sebagai penetapan tertulis, tetapiyang ada hanya suatu perbuatan material atau baru merupakan keputusan prinsip, dimana keputusan finalnya yang difinitif belum ada yang kalau perlu gugatannya harus diajukan kepada peradilan umum. Sedangkan keputusan TUN dapat berupa :

* Kewajiban-kewajiban untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu atau untuk membiarkan sesuatu ;
* Pemberian suatu subsidi atau bantuan ;
* Pemberian izin
* Pemberian status.[[75]](#footnote-76)

**Ad. 2 Dikeluarkan oleh Badan atau Jabatan (Pejabat) TUN**

Sebagai suatu keputusan TUN, Penetapan Tertulis itu juga merupakan sala satu instrumen juridis pemerintahan yang dikeluarkan oleh Badan atau Jabatan TUN dalam rangka pelaksanaan sesuatu bidang urusan pemerintahan.

Sedangkan yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” adalah segala macam urusan mengenai masyarakat bangsa dan negara ini yang bukan merupakan tugas legislatif maupun mengadili. Dengan demikian, apa saja dan siapa saja tersebut tidak terbatas pada instansi-instansi resmi yang berbeda dalam lingkungan pemerintah saja. Mungkin sekali instansi yang berada dalam lingkungan kekuasaan legislatif maupun judikatif, bahkan mungkin seorang swasta, suatu badan hukum perdata swasta seperti para BUMN, universitas swasta, yayasan dan sebagainya.

Jadi yang menjadi ukuran untuk dapat disebut sebagai badab atau jabatan TUN adalah fungsi yang dilaksanakan, bukan sehari-hari yang digunakan, bukan pula kedudukan stukturalnya dalam salah satu lingkungan kekuasaan dalam negara. Didalam kehidupan negara kemakmuran seperti negara kita ini, pelaksanaan urusan pemerintah itu tidak merupakan monopoli dari instansi-instansi pemerintah dibawah presiden saja. Baik instansi-instansi resmi yang bara diluar struktur pemerintah dibawah presiden (Kesektetariatan Jenderal Lembaga- Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara) maupun badan-badan dan organisasi-organisasi swasta dapat saja oleh suatu peraturan perundang-undangan diberi tugas untuk melakukan suatu bidang urusan pemerintahan, umpama dibidang-bidang kesejahteraan sosial, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Dalam hukumadministrasi tidak jarang dilakukan pengupasan yang disebut “pemerintah dengan oleh pihak swasta”

Memang sebagian terbesar dari bidang-bidang urusan pemerintahan itu dilaksanakan oleh instansi-instansi yang berada dilingkungan pemerintahan dibawah presiden. Untuk kejelasan lebih lanjut tentunya akan dipertanyakan apakah yang dimaksud dengan melaksanakan “urusan pemerintahan” itu?[[76]](#footnote-77)

Dalam penjelasan Undang-Undang No. 5 tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 hanya dijawab dengan singkat segala kegiatan yang bersifat eksekutif. Dari penjelasan tersebut, pembuat undang-undang kita tampak masih mengikuti jalan berpikir Montesquieu yang membagi pemerntahan negara ini dalam tiga kekuasaan, eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sekalipun menggunakan kata eksekutif dalam hal ini rasanya memang kurang tepat, karena melaksakan urusan pemerintahan itu tidak semata-mata merupakan pelaksanaan undang-undang, namundalam kaitan ini cukup kalau diterima, bahwa urusan pemerintahan adalah segala urusan penyelenggaraan kehidupan masyarakat bangsa dan negara yang bukan merupakan kegiatan pokok membuat peraturan-peraturan dan menjalankan peradilan.

**Ad. 3. Jabatan dan Pemangku Jabatan**

Badan atau Jabatan TUN adalah jabatan. Selanjutnya tidak hanya pengetian Badan atau jabatan TUN dan publiknya saja yang harus dibedakan, tetapi juga pengertian-pengertian badan atau Jabatan TUN harus dibedakan dengan mewakilikinya yaitu si pemangku Jabatan. Mengenal hal ini, dalam hukum positif tifak begitu jelas perbedaanya. Sering nama yang digunakan untuk jabatan ( Badan atau Pejabat TUN ) sama dengan nama yang di pakai untuk si pemsngku jabatan.

Seperti halnya badan hukum yang sebenarnya merupakan suatu abstraktif (tidak bisa dipegang ) tetapi yang oleh hukum di angkat menjadi suatu realita hukum, maka demikian juga halnya dengan badan atau jabatan TUN. Jadi, suatu jabatan adalah suatu personifikasi yang diciptakan oleh hukum

Selanjutnya perli di ingat bahwa sekalipun di katakan, bahwa yang berkedudukan sebagai tergugat itu selalu hanya badan atau jabatan, namun dalam praktek tergugat itu selalu berupa orang, baik yang sedang dalam fungsi atau suatu dewan yang sedang melaksanakan atau berpretensi melaksanakan wewenang-wewenang hukum publik.

Jabatan-jabatan atau dewan-dewan, kecuali kalau akibat pemberian mandat, bisanya bertindak atas nama dan kuasanya sendiri serta atas tanggung jawabnya sendiri. Jadi terlepas dari lembaga atau badan hukum induknya. Kecuali mengenai pertanggung jawaban keuangan dari badan induknya untuk perbuatuan-perbuatan dari badan atau jabatan TUN yang merupakan bagian dari badan publik indudknya tersebut.

**Ad.4. Berisi tindakan Hukum TUN**

Seperti yang pernah dikatakan di muka, suatu penentapan tertulis adalah salah satu bentuk dari keputusan badan atau jabatan TUN dan keputusan semacam itu selalu merupakan suatu tindakna hukum TUN. Dan suatu tindakan hukum TUN adalah suatu keputusan yang menciptakan, atau menentukan mengikatnya atau menghapuskannya suatu hubungan hukum TUN yang telah ada jadi untuk dapat di anggap sebagai suatu penentappan tertulis, maka keputusan badan atau jabatan TUN itu harus merupakan suatu tindakan hukum. Artinya dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum TUN.

Apabila suatu perbuatan badan atau jabatan TUN itu Bukan merupakan suatu tindakan hukum (artinya tidak dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum TUN), maka sudah tentu tidak dapat di gugatke PERATUN.

Memang ada kalanya kita dihadakan kepada keputusan atau tindakan badan atau jabatan TUN yang meragukan apakah perbuatan atau keputusan itu dapat di anggap sebagai suatu tindakan hukum atau suatu penetapan tertulis menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 UU No, 9 Tahun 2004 seperti umumnya :

* Keputusan yang dimaksudkan untuk melakukan perbuatan material;
* Penolakan untuk mengulang penentapan tertulis yang pernah dilakukan
* Pemberian informasi secara tertulis;”
* Perbuatan-perbautan persiapan tertulis yang mendahului dikeluarkannya penetapan tertulis yang sebenarnya;
* Keputusan yang berlum dimaksudkan sebagai keputusan yang difinitif dan mengikat;
* Penoalakan untuk memberi izin melihar surat-surat resmi
* Keputusan yang walaupun dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum, namun sebenarnya tidak mungkin mampu menimbulkan suatu akibat hukum;
* Keputusan yang hanya sekedar menunjuk kepada hubungan hukum yang telah ada;
* Keputusan yang ada kaitannya dengan suatu tindakan peneribitan.

**Ad.5. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Yang Berlaku**

Penetapan tertulis sebagaimana dimaksud oleh pesal 2 angka 1 itu harus bersifat kongkret. Dalam penjelesan undang-undangnya dikatakan bersifat kongkret artinya bojek yang di putuskan dalam keputusan TUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud tententu atau dapat di tentukan, umpamanya keputusan mengenai rumah si A izin usaha bagi si B memberhentikan si A sebagai pegawai. Penetapan tertulis selain harus bersifat kongkret, iya juga harus bersifat individual.

Bersifat indiviidual artinya keputusan TUN tidak di tujukkan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang di tuju. Kalo yang di tuju itu lebih dari seseorang tiap-tiap nama orang yang terkenal keputusan itu harus di sebutkan, sehingga keputusan demikian itu lalu dapat di sebut suatu kumpulan penetapan tertulis karena keputusan kepada masing-masing nama yang tersebut dalam lampiranya sebenarnya dapat berdiri sendiri-sendiri. Umpamanya keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang tanahnya terkena keputusan tersebut, keputusan pengangkatan sepuluh orang calon pegawai yang nama-namanya tersebut dalam lampiran keputusan itu ( bundel beshikking)

Jadi sifat individual itu berarti secara langsung mengenai hal atau keadaan tertentu yang nyata ada keputusan TUN yang di keluarkan ituu harus bersifat final, artinya akibat hukum yang di timbulkan serta dimaksudkan dengan mengeleuarkan penetapan tertulis itu harus benar sudah merupakan akibat hukum yang definitif. Menurut nalar badan atau jabatan TUN itu pada suatu saat hanya dapat menimbulkan suatu macam akibat hukum tertentu. Jadi dengan mengeluarkan suatu keputusan TUN yang difinitif itu hanya di tentukan posisi hukum dari satu subyek atau obyek hukum. Hanya pada saat itulah dikatakan, bahwa suatu akibat hukum itu telah ditimbulkan oleh keputusan TUN yang bersangkutan secara final. Dalam prakteknya akan kita jumpai dua kelompok keputusan yang tidak memiliki watak melahirkan akibat hukum secara devinitif. [[77]](#footnote-78)

Pertama ; ada kelompok keputusan yang memang belum menimbulkan suatu akibat hukum :

* Keputusan yang di maksudkan sebagai perubahan persiapan sebelum penetapan tertulis sebenrnya keluar.
* Suatu nota kebijaksanaan juga belum dapat di anggap sebagai suatu keputusan TUN yang merupakan suatu penetapan tertulis, karena dengan nota semacam itu suasaana hubungan hukum positif yang ada belum berubah
* Penunjukan suatu bidang tanah Kota Praja sebagai taman. Penunjukan semacam itu juga belum dapat menimbulkan perubahan dalam suasana hubungan hukum positif yang ada.[[78]](#footnote-79)
* Pemberitahuan bahwa badan atau jabatan Tun yang bersangkutan sebulan lagi akan mengubah kebijaksanaanya mengenai tata cara mengajukan permohonan IMB umpamanya
* Keputusan penolakan suatu permohonan yang memang tidak memenuhi syarat-syarat yang di tentukan.

Kedua : ada keputusan-keputusan yang tidak dapat dikatakan sebagai keputusan yang berdiri sendiri, seperti surat peringatan akan dilakukan dindakan penerbitan.

**Ad. 7.Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum**

**perdata.**

Menimbulkan akibat dalam hal ini berarti menimbulkan suatu perubahan dalam suasana hubungan hukum yang telah ada karena penetapan tertulis itu merupakan suatu tindakan hukum, maka sebagai tindakan hukum ia selalu dimasukan untuk menimbulkan suatu akibat hukum.

Apabila ia tidak dapat menimbulkan suatu akibat, maka ia suatu tindakan hukum dan karenanya juga bukan suatu penetapan tertulis sebagaimana dimaksudkan oleh pasal 2 tersebut. Sebagai suatu tindakann hukum, penetapan tertulis harus mampu menimbulkan suatu perubahan dalam hubungan-hubungan hukum yang telah ada, umpama melahirkan hubungan hukum baru, menghapuskan hubungan hukum yang telah ada, menetapkan suatu status, dan sebagainya. Juga apabila suatu penetapan tertulis itu melahirkan suatu wewenang bagu suatu badan atau Jabatan TUN yang lain untuk berbuat sesuatu, atau menyebabkan di ubahnya atau di cabutnya wewenang yang pernah dimiliki oleh suatu badan atau Jabatan TUN, maka di situ juga dapat dikatakan, bahwa penetapan tertulis tersebut telah menimbulkan suatu akibat hukum. Keadaan tersebut dapat lebih jelas pada kasus penerapan upaya paksa pada tindakan penertiban tindakan penerbitan dengan upaya paksa adalah wewenang badan atau jabatan TUN untuk melaksanakan sesuatu pemerintah yang di lalaikan oleh seorang warga masyarakat atau untuk menghapuskan sesuatu yang dilarang yang telah dilakukan oleh seorang warga masyarakat. Biaya pelaksanaan upaya paksa demikian itu biasanya dibebankan pada warga masyarakat yang bersangkutan. Wewenang yang di timbulkan disini adalah weweang untuk melakukan suatu perbuatan material.

Dalam keadaan normal, maka sebelum suatu upaya paksa penerbitan itu dilakukan yang bersangkutan harus diberitahu lebih dahulu secara tertulis, bahwa terhadapnya akan dilakukan tindakan penerbitan. Pemberitahuan ini merupakan syarat untuk sahnya tindakan penerbitan yang akan dilakukan. Akibat hukum dari pemberitahuaan tersebut, yang merupakan penentapan tertulis, adalah lahirnya wewenang untuk benar-benar melaksanakan tindakan penerbitan yang dimaksud. Jadi penetapan tertulis itu telah menimbukkan wewenang untuk melakukan suatu perbuatan material. Karenanya pemberitahuan seperti itu dapat digugat dimuka pengadilan untuk di uji apakah ia benar sah menurut hukum atau tidak. Sedangkan tindakan penerbitannya sendiri, karena ia merupakan perbuatan material dari badan atau jabatan TUN yang berbuat dapat di ajukan sebagai gugatan ganti rugi Kehakim Perdata berasarkan pa sal 1365 KUH Perdata.

**D. Fungsi Pengawas Peradilan Tata Usaha Negara**

**Pengawasan Internal**

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 penjelasan mengatakan agar peradilan dapat berjalan dengan efektif, Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah hukumnya. Hal ini akan meningkatkan koordinasi antara Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah hukum suatu Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang bernamfaat bagi rakyat pencari keadilan, karena Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam melakukan pengawasan tersebut dapat memberikan petunjuk, teguran, dan peringatan

Selain itu pekerjaan dan kewajiban Hakim secara langsung dapat di awasi sehingga pelaksanaan peradilan yang sederhana, cepat, adil, dan biaya ringa akan lebih terjamin.

Petunjuk yang menimbulkan persangkaan keras bahwa seorang Hakim telah melakukan perbuatan tercela di pandang dari sudut kesopanan dan kesusilaan, atau telah melakukan kejahatan, atau kelainan yang berulang kali dalam pekerjaannya, dapat mengakibatkan ia diberhentikan degan tidak hormat oleh Presiden selalu kepala Negara, setelah ini diberi kesempatan membela diri hal ini di cantumkan dengan tegas dalam ( Undang-undang ini, mengingat luhur dan mulianya tugas Hakim sedangkan apabila ia melakukan perbuatan tercela dalam kedudukannya sebagai Pegawai Negeri, baginya tetap berlaku sanksi sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang peraturan disiplin pegawai negeri.

Tetapi menurut UU No. 9 tahun 2004 pengawasan yang di atur dalam pasal 13 yaitu :

(1) Pembinaan dan pengawasan umum terhadap Hakim dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung

(2). Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak boleh mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutus Sengketa Tata Usaha Negara

* 1. **Pengawasan Ektertual**

Apabila kita bandingkan berbagai macam bentuk kontrol yang ada, maka kita dapat membedakannya dari beberapa segi. Di tinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu tehadap badan/organ yang di kontrol dapat dibedakan antara jenis kontrol yang si sebut Kontrol Interen dan Kontrol Eksteren. Suatu Kontrol Interen berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisataris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri, misalnya : pengawasan yang dilakukan oleh para Pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierartis, ataupun pengawasan yang dilakukan oleh tiem panitia verivikasi yang dibentuk secara insidentual dan biasanya terdiri dari beberapa orang ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk kontrol-kontrol semacam itu dapat digolongkan dalam enis kontrol teknis-adminitratif atau lazim pula di sebut sebagai suatu bentuk “ bulit-in control”.

**BAB VI**

**PERANAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM**

**MELAKSANAKAN FUNGSI PENGAWASAN**

1. **Perlindungan Hukum dan Hak-Hak Azasi Manusia**

Pada dasawarsa terakhir kita melihat pergesaran tekanan dari pemerintahan ke hakim, bahkan beberapa orang sudah berbicara tentang suatu negara hakim dan hal itu mereka maksud tidak dalam arti yang positif akan tetapi hanya merupakan pernyataan apakah perkembangan semacam itu harus di alami sebagai hal yang negatif setidak-tidaknya kepercayaan warga pada hakim sangat meningkat dalam batas – batas waktu terakhir. Mungkin dalam hal itu yang memainkan peranan adalah bahwa hakim pada dasarkan cenderung memperhatikan kedudukan hukum inividual setiap warga, mungkin lebih dari pada pembuat undang-undang, pada tahun-tahun terakhir mengahadapi tugas untuk melaksanakan dengan ketat penghematan-penghematan keuangan secara besar-besaran.

Sikap hakim dapat mengalami perubahan-perubahan. Pada permulaan tahun delapan puluhan dapat di kontatasi bahwa sikapnya jauh lebih aktif, yaitu sehubungan dengan pengujian atas perjanjian-perjanjian yang menyangkut hak-hak asasi manusia khususnya perjanjian Eropa memainkan peranan pada perlindungan hak-hak manusia dan kebebasan-kebebasan fundamental dari roma 1950. [[79]](#footnote-80)

Berdasarkan perjanjian ini telah didirikan suatu Mahkamah Eropa untuk hak-hak manusia yang berkedudukan di Straaburgh, Prancis. Yang penting adalah bahwa hakim juga boleh mengambil jalan formal untuk menguji ketentuan-ketentuan perjanjian ( Pasal 94 Grw ) berbunyi : “Peraturan-peraturan undang-undang yang terdapat dalam kerajaan tidak dapat diberlakukan, apabila penerapan ini tidak dapat dipersatukan dengan setiap ketentuan yang mengikat dari perjanjian dan dari ketentuan-ketentuan organisasi-organisasi hukum bangsa-bangsa “, sedangkan hakim tidak boleh menguji undang-undang yang formal terhadap Undang-Undang Dasar ( Pasal 120 Grw ). Dengan pergantian banding adsminitrasi, setidak-tidaknya sejauh menyangkut keputusan tata usaha negara, oleh suatu instnasi banding atas bagian peselisihan-perselisihan perintahan. Sekarang hampir di seluruh biadngg hukum admintrasi terbuka jalan kehakim adsministrasi bagi seorang warga, yang oleh suatu keputusan yang kongkrit dari suatu badan penguasa telah terkenan langsung terhadap kepentingan-kepentingannya. Dalam hal-hal kekecualian, bahwa tidak ada hakim administrasi yang berwenang, orang dapat berdasarkan suatu aksi perbuatan melanggar hukum, minta bantuan pada hakim perdata, apabila seseorang telah tersangkut kepentingan-kepentingan berdasarkan undang-undang materiil. Dalam hal ini hakim perdata tidak hanya menguji peraturan perundang-undangan ini terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun juga terhadap dasar-dasar hukum yang tidak tertulis. Apabila kita juga mengingat, bahwa setiap hakim menganggap dirinya berwenang untuk mengambil keputusan terhadap persengketaan yang sedang dia hadapi, menguji perundang-undangan yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi dengan kekecualian larangan undang-undang dasar untuk menguji undang-undang formal terhadap Undang-undang Dasar, maka dalam hal itu orang melihat betapa pentingnya tempat yang diduduki hakim itu dalam ketatanegaraan. Apabila orang juga mengingat, bahwa pembuat undang-undang tidak selalu mampu untuk menangani perkembangan-perkembangan sosial baru ( pembuat undang-undang tidak mengatur perkara-perkara tertentu; perbuatan undang-undang menggunakan istilah-istilah yang sangat kabur), maka dapat dibayangkan bahwa dalam literatur istilah pengganti pembuat undang-undang mulai tampil ke muka. Hal ini dapat ditambah dengan istilah hakim sebagai pengganti pemerintah. Namun istilah pengganti pembuat undang-undang sebagai penunjukan seorang hakim tidak menggambarkan perkara itu secara tepat. Pertama-tama seorang hakim tidak pernah dapat mengambil keputusan-keputusan sendiri, namun dia harus mendapat informasi tambahan dalam hal kedua, seorang hakim hanya dapat mengambil keputusan-keputusan dalam perkara-perkara yang konkrit, yang tentu saja harus dicatat, bahwa kaputusan-keputusan itu mempunyai hak atas kewenangan yang sangat sederhana, hakim itu harus menghotmati kebebasan kebijakan itu dan dia hanya dapat beralih kepengujian yang sangat terbatas.[[80]](#footnote-81) Dalam rangka titik tolak untuk berbijak secara negara hukum, oleh pemerintahan dapat dilakukan politik yang sangat berbeda. Juga dapat dinyatakan bahwa dalam (perjalanannya ) abad ini, hubungan antara hakim disatu pihak dan pembuat undang-undang / pemerintahan dilain pihak telah berubah secara revulisioner yang menguntungkan hakim, karena itu tidak boleh di ambil kesimpulan, bahwa perimbangan antara kekuatan-kekuatan itu telah terganggu Sebaliknya, juga dapat dipertahankan pendapat, bahwa hakim baru sekarang menempati kedudukan yang menajdi haknya.

Sejalan dengan pemikiran ini, maka Komisi hak-hak Azasi ( *Commision on Human rights )* yang pada tahun 1946 didirikan oleh Persirakatan Bangsa-bangsa, Menetapkan secara terperinnci beberapa hak ekonomi dan sosial, disamping Hak-hak politik. Pada tahun 19488 hasil pekerjaan komisi ini, pernyataan sedunia tentang hak-hak azasi manusia (*Univesitas Declarition of Human Rights )*, diterima secara aklamasi oleh negara-negara yang tergabung dalam perserikatan Bangsa-bangsa , dengan catatn bahwa lima negara antara lain Uni Sovyet, tidak memberkan suaranya. [[81]](#footnote-82)

Dalam kenyataan, tidak teralu sukar untuk mencapai kesepakatan mengenai Pernyataan hak-hak Azasi, yang memang dari semula di anggap sebagai langkah pertama saja.[[82]](#footnote-83) Akan tetapi ternyata jauh lebih sukar untuk melaksanakan tindak lanjutnya, yaitu menyusun suatu perjanjian (covenant ) yang mengikat secara yuridis, sehingga diperlukan waktu delapan belas tahun sesudah diterimanya pernyataan.

Baru pada akhir tahun 1966 sidang umum Perserikatan Bangsa-Bangsa menyetujui secara aklamasi perjanjian tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya ( Covenant of Economic, Sosial and Cultural Rights ) serta perjanjian tentang Hak-hak sipil dan politik (*Convenant on Civil and Political Rights )*.[[83]](#footnote-84)

Sementara itu di perlukan sepuluh tahun lagi sebelum dua perjanjian ini dinyatakan beraku. Perjanjian tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya mulai berlaku bulan januari 19786, sesudah diratifikasikan oleh 35 negara, sedangkan perjanjian tentang hak-hak sipil dan politik sedang menunggu ratifikasi yang ke-35. Sesudah itu ia juga berlaku. Di antara negara yang telah mengadakan ratifikasi terdapat Denmark, Equador, Republik Demokrasi Jerman, Republik federasi Jerman, Filipina Rumania, Uni Sofiet dan Yogoslafia. Diantaranya negara yang belum mengadakan ratifikasi terdapat negara seperti Amerika Serikat, Inggris, India, Indonesia, Malaysia, Thailand dan sebagainya.

Dalam mempelajari perkembangan pernyataan dan dua perjanjian tadi timbul pernyataan : pertama, mengapa dibuat dua macam perjanjian dan kedua, mengapa masa antara diterimanya pernyataan dan diterimanya dua perjanjian begitu lama.

Waktu menyusun suatu perumusan untuk perjanjian yang diusahakan sebagai tindak lanjut dari pernyataan, ternyata bahwa ada perbedaan yang agak menyolok antara sifat hak-hak tradisional seperti kebebasan mengeluarkan pendapat, hak atas kedudukan sama di muka hukum, dan sifat hak-hak dibidang ekonomi dan sosial, seperti hak atas penghidupan yang layak, atau hak untuk memperoleh pengajaran. Hak-hak sipil dan politik agak mudah dirumuskan. Sebaliknya hak-hak ekonomi jauh lebih sukar diperinci ( misalnya konsep “penghidupan yang layak” akan berbeda sekali di negara yang kaya dan di negara yang miskin). [[84]](#footnote-85)

Hak- hak politik pada hakekatnya mempunyai sifat melindungi individu terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa. Jadi untuk melaksanakan hak-hak politik itu sebenarnya cukup dengan mengatur peranan pemerintah melalui perundang-undangan agar campur tangannya dalam kehidupan warga masyarakat tidak melampaui batas-batas tertentu.[[85]](#footnote-86) Akan tetapi, tidak demikian halnya dengan hak-hak ekonomi, malahan kebalikannya. Untuk melaksanakannya tidak cukup hanya membuat undang-undang, akan tetapi perintah harus secara aktif menggali semua sumber kekayaan masyarakat dan mengatur kegiatan ekonomi sedemikian rupa sehingga tercipta iklim dimana hak-hak ekonomi, seperti hak atas pekerjaan, hak atas penghidupan yang layak, betul-betul dapat dilaksanakan. Kegiatan yang menyeluruh itu akan mendorong pemerintah untuk mengatur dan mengadakan campur tangan yang luas dalam banyak aspek kehidupan masyarakat, dengan segala konsekwensinya.

Perbedaan juga dapat dilihat pada mekanisme pengawasan. Disadari bahwa pelaksanaan hak-hak ekonomi bagi banyak negara merupakan tugas yang sukar diselenggarakan secara sempurna : maka dari itu dalam perjanjian hak-hak ekonomi ditentukan bahwa setiap negara yang mengikat diri cukup memberi laporan kepada perserikatan bangsa-bangsa mengenai kemajuan yang telah dicapai. Pada hakekatnya perjanjian ini hanya menetapkan kewajiban bagi negara-negara yang bersangkutan untuk mengusahakan kemajuan dalam bidang-bidang itu, tetapi tidak bermaksud untuk mengadakan pengawasan secara efektif. Sebaliknya dianggap bahwa hak-hak politik harus dapat dilaksanakan secara efektif, dan pemikiran itu tercermin dalam ketentuan yang termuat dalam perjanjian tentang hak-hak sipil dan politik, bahwa didirikan suatu panitia hak-hak asasi (*Human Rights Commitee* ) yang berhak menerima serta menyelidik pengaduan dari suatu negara terhadap negara lain dalam hal terjadinya pelanggaran terhadap sesuatu ketentuan dalam perjanjian itu disamping perjanjian tentang hak-hak sipil dan politik juga disusun Optimal Protocol yang menetapkan bahwa panitai hak-hak asasi juga dapat menerima pengaduan dari perseorangan terhadap negara yang telah menandatangani Optimal Protocol itu jika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan perjanjian hak-hak sipil dan politik.[[86]](#footnote-87)

Dalam menjawab pertanyaan mengapa diperlukan waktu begitu lama untuk menyusun dua perjanjian tadi, perlu diteropong perbedaan sifat antara pernyataan dan perjanjian. Dalam tubuh komisi hak-hak asasi (*Commission on Human Rights* ) yang didirikan pada tahun 1946 telah timbul perselisihan apakah naskah yang disusun akan mempunyai kedudukan sebagai hukum positif yang wajib dilaksanakan oleh negara-negara yang mengikat diri, ataukah hanya berfungsi sebagai pedoman. Maka diputuskan bahwa tugas komisi hak-hak asasi akan diselenggarakan dalam dua tahap. Pada tahap pertama akan diusahakan untuk merumuskan secara singkat hak-hak asasi serta kebebasan-kebebasan manusia yang menurut pasal 55 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, wajib diperkembangkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dalam tahap kedua akan disusun “ sesuatu yang lebih mengikat dari pada pernyataan belaka” (*Something More Legally Binding Than a Mere Declaration* ) dan bahwa naskah itu akan berbentuk perjanjian (Convenant). Di tentukan pula bahwa pada tahap kedua ini prosedur serta aparatur pelaksanaan dan pengawasan akan diperinci.[[87]](#footnote-88)

Dengan demikian pernyataan pada umumnya dianggap tidak mengikat secara yuridis dan karena itu sering dinamakan suatu pernyataan keinginan-keinginan manusia (*Declaration of Human Desires* ). Pernyataan ini dimaksud sebagai tujuan dan standar minimum yanl Commosig dicita-citakan oleh umat manusia dan yang pelaksanaannya dibina oleh negara-negara yang tergabung dalam perserikatan Bangsa-Bangsa. Akan tetapi, sekalipun tidak mengikat secara yuridis, namun dokumen ini mempunyai pengaruh moril, politik dan edukatif yang sangat besar. Dia melambangkan “comitment” secara moril dari dunia internasianal pada norma-norma dan hak-hak asasi. Pengaruh moril dan politik ini terbukti dari sering disebutnya dalam keputusan-keputusan hakim, undang-undang ataupun undang-undang dasar beberapa negara, apalagi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa sendiri.[[88]](#footnote-89)

Kesukaran yang dijumpai dalam usaha untuk mencapai kata sepakat mengenai perjanjian ialah bahwa implementasi hak-hak asasi menyangkut masalah hukum internasional yang sangat rumit sifatnya, seperti masalah kedaulatan sesuatu negara, kedudukan individu sebagai subyek hukum internasional dan soal “demestic jurisdiction” dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.[[89]](#footnote-90)

Akan tetapi, kesukaran terbesar yang dijumpai ialah bahwa pelaksanaan hak-hak asasi harus disesuaikan dengan keadaan dalam negara masing-masing. Dan ternyata bahwa hak-hak asasi yang dalam pernyataan dirumuskan dengan gaya yang gamblang dan seolah-olah tanpa batas, terpaksa dalam perjanjian dinyatakan sebagai terbatas oleh dua hal : pertama oleh undang-undang yang berlaku dan kedua, oleh pertimbangan ketertiban dan keamanan nasional dalam masing-masing negara. Misalnya, hak atas kebebasan untuk mempunyai dan mengutarakan pendapat yang disebut dalam pernyataan, dalam perjanjian tentang hak-hak sipil dan politik dinyatakan terbatas oleh undang-undang yang berlaku yang “perlu untuk menghormati hak dan nama baik orang lain serta untuk menjaga keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral umum” (pasal 19). Demikian pula hak untuk berkumpul dan berpendapat dinyatakan terkena pembatasan-pembatasan yang sesuai dengan undang-undang dan yang “ dalam masyarakat demokratis diperlukan demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum atau perlindungan trhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain”.

Kalau jalannya ratifikasi dan perjanjian mengambil waktu yang lama, tetapi ditingkat ragional, terutama di Eropa Barat, pelaksanaan hak-hak asasi telah dapat diselenggarakan dengan lebih memuaskan. Negara-negara yang tergabung dalam Council of Europe of Human Rights and Fundamental Freedoms di Roma pada tahun 1950. Dengan demikian negara-negara yang tergabung dalam Council of Europe merupakan badan internasional pertama yang telah menuangkan ketentuan-ketentuan pernyataan hak-hak asasi kedalam perjanjikan internasional yang mengikat semua negara peserta. Juga telah didirikhan lembaga-lembaga untuk melaksanakannya, seperti European Court of Human Rights (Mahkama Eropa Hak-Hak Asasi) yang mulai bekerja pada tahun 1959, sekalipun dalam ruang lingkup yang terbatas, yaitu udi Australia, Belgia, Denmark, Iceland, Irlandia, Luxemburg, Negeri Belanda, Norwegia, Swedia dan Jerman Barat.

Kemajuan juga dapat dicatat dalam perumusan beberapa bidang khusus. Telah diterima bermacam-macam Convention (perjanjian) seperti : convention mengenai genocide (1948), mengenai kerja paksa (1957), mengenai deskriminasi bersadarkan kelamin (antara 1951 dan 1962) serta mengenai diskriminasi bersadarkan ras (1965). Conventions ini talah menentukan standard internasional dan menetapkan pula tindakan preventif dan korektif yang mengikat secara yuridis.[[90]](#footnote-91)

Akhirnya, sebagai ilustrasi, ada baiknya dibawah ini perumusan beberapa hak asasi yang dimuat dalam perjanjian hak-hak sipil dan politik dan perjanjian hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Kedua naskah perjanjian dimulai dengan pasal yang sama bunyinya dan yang mungkin dianggap sebagai dasar dari semua macam hak asasi, yaitu : *All people have the rights of self determination. By virtue of that rights they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.* (semua orang mempunyai hak untuk menentukan nasip sendiri. Berdasarkan hak itu mereka secara bebas menentukan status politik mereka dan secara bebas mengajar perkembangan mereka dibidang ekonomi, sosial dan budaya).[[91]](#footnote-92)

Seperti juga negara-negara baru lain, maka indonesia telah mencantumkan beberapa hak asasi didalam undang-undang dasarnya, baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun dalam undang-undang dasar yang berikutnya. Hak-hak asasi yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak termuat dalam suatu piagam yang terpisah, tetapi terbesar dalam beberapa pasal, terutama Pasal 23-31.[[92]](#footnote-93)

Hak-hak sasi yang dimuat terbatas jumlahnya dirumuskan secara singkat. Hal ini tidak mengherankan, mengingat bahwa nasah ini disusun pada akhir massa pendudukan jepang dalam suasana mendesak. Tidak cukup waktunya untuk membicarakan hak-hak asasi secarakan mendalam sekali, sedangkan kehadiran tentara jepang dibumi indonesia tidak menciptakan iklim yang menguntungkan untuk merumuskan hak-hak asasi secara lengkap.

Selain dari itu diantara tokoh-tokoh masyarakat terdapat perbedaan pendapat mengenai peranan hak-hak asasi didalam negara demokratis.

Pendapat-pendapat pada waktu itu banyak dipengaruhi oleh *declaration des droits de I,homme et du citoyen* yang dianggap waktu itu sebagai sumber dari individualisme dan liberalis ; me, olek karna itu dianggap bertentangan dengan asas kekeluargaan dan gotong royong. Mengenai hal ini soekarno pada waktu itu mengatakan sebagai berikut : jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada faham kekeluargaan, faham tolong menolong, faham gotong royong dan keadialan sosial, enyakanlah tiap-tiap pikiran, tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya.

Sebaliknya Hatta mengatakan bahwa walaupun yang dibentuk itu negara kekeluargaan, tetapi masih perlu ditetapkan beberapa hak dari warga negara, jangan sampai timbul negara kekuasaan ( machtstaat= negara penindas).

Akhirnya dapat dimengerti bahwa mengapa hak-hak asasi tidak lengkap dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945, karena Undang-Undang Dasar 1945 dibuat beberapa tahun sebelumnya pernyataan hak-hak asasi diterima oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Diterimanya pernyataan serta dua perjanjian oleh mayoritas perserikatan bangsa-bangsa sekaligus menujukkan dengan jelas bahwa gagasan mengenai perlunya hak-hak asasi dijamin, benar-benar didukung oleh seluruh umat manusia, dan tidak merupakan gagasan liberal belaka. Hal ini juga dirasakan oleh orang indonesia sendira, sebab dalam meyusun Undang-Undang Dasar berikutya, yaitu 1949 dan 1950, ternyata bahwa hak-hak asasi ditambah dan diperlengkap. Undang-Undang Dasar 1949 merupakan undang-undanng dasar yang paling lengkap perumusannya dibanding dengan dua undang-undang dasar lain. Dalam hubungan ini perlu disebut pendapat Muhammad Yamin dalam buku proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia bahwa “ Konstitusi RIS dan RI 1950 adalah satu-satunya dari segala konstitusi yang telah berhasil memasukkan hak asasi seperti keputusan UNO itu kedalam Piagam Konstitusi”.[[93]](#footnote-94)

Dalam masa Demokrasi Terpimpin telah dialami betapa gampangnya suatu undang-undang dasar dapat diselewengkan untuk kepentingan penguasa yang ambitiaus, pertama karna tidak lengkapnya hak-hak asasi dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar, kedua karna kurang adanya jaminan dalam undang-undang yang ada. Maka dari itu tidak mengherankan, bahwa sesudah terjadinya G.30 S/PKI, salah satu tujuan dari penegakan orde baru adalah melaksanakan hak-hak asasi yang tercantum dalam undang-undang dasar serta berusaha untuk melengkapi hak-hak asasi dalam Undang-Undang Dasar 1945.[[94]](#footnote-95)

Usaha ini secara formil dijadikan tugas dari suatu Panitia MPRS yang kemudian menyusun suatu Rancangan Piagam Hak-Hak Asasi Manusia dan hak-hak serta kewajiban warga negara yang diperbincangkan dalam sidang MPRS ke V tahun 1968. Rancangan piagam ini disamping hak-hak asasi juga memperinci kawajiban terutama terhadap negara. Ternyata bahwa telah terjadi kemacetan dalam pembicaraan dalam sidang MPRS ini, sehingga akhirnya diputuskan untuk menghentikan perbincangan mengenai Rancangan Piagam hak-hak asasi manusia dan hak-hak serta kewajiban warga negara, dan tidak mengadakan keputusan meengenai hal itu. Rupa-rupanya perbedaan pendapat antara beberapa golongan tidak dapat diatasi. Dengan demikian perumusan dan pengaturan hak-hak asasi seperti yang ditentukan pada tahun 1945 tidak mengalami perubahan.

Sebagai illustrasi akan dibandingkan pasal-pasal hak-hak asasi dalam Undang-Undang Dasar 1945, dengan pasal-pasal yang serupa dalam pernyataan hak-hak asasi dalam dua perjanjian, dan dalam beberapa undang-undang yaitu Undang-Undang Pokok Kekuasaan dan Undang-Undang Pokok Tenaga Kerja. Disamping itu kita lihat bahwa dalam Undang-Undang Pokok Kepolisian (Undang-Undang No. 13 tahun 1961) dan Undang-Undang Pokok Kejaksaan (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961) ditegaskan dalam pasal 1, (2) bahwa Kepolisian dan Kejaksaan “dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara”. Selain dari itu hak dan kawajiban “ikut serta dalam pembelaan negara” (Undang-Undang Dasar Pasal 30) tidak ada pasalnya dalam pernyataan dan dua perjanjian.

Hak atas kebebasan untuk mengeluarkan pendapat

Undang-Undang Dasar 1945, pasal 28 :

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang

Declaration orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hak ini termasuk kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan pendapat-pendapat dengan cara apapun juga dan tidak memandang batas-batas.

Convenant on Civil and Political Rights, Pasal 19 :

1. Setiap oarang berhak mempunyai pendapat tanpa mengalami gangguan.
2. Setiap orang berhak untuk mengeluarkan pendapat ; dalam hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan segala macam penerangan dan gagasan tanpa menghiraukan pembatasan-pembatasan, baik secara lisan, maupun tulisan atau tercetak, dalam bentuk seni, atau melalui media lain menurut pilihannya.[[95]](#footnote-96)

Pelaksanaan hak-hak yang tercantum dalam ayat-ayat dari pasal ini membawakan kewajiban–kewajiban dan tanggung jawab yang khusus. Oleh sebab itu dapat dikenakan pembatasan-pembatasan tertentu, tetapi pembatasan-pembatasan ini terbatas pada yang sesuai dengan ketentuan hukum dan yang perlu :

1. Untuk menghormati hak-hak atau nama baik oarang
2. Untuk perlindungan keamanan nasional atau ketertiban umum, atau kesehatan dan moral umum.

Dalam hubungan ini ada baiknya kita sebut kebebasan yang menyangkut perguruan tinggi yang disebut kabebasan mimbar atau kebebasan ilmiah. Beberapa peraturan yang mengatur masalah ini adalah :

Supaya diperguruan-perguruan tinggi diberikan kebebasan mimbar/ilmiah seluas-luasnya, yang tidak menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945 dan falsafah Negara Pancasila

Undang-Undang No. 22 Tahun 1961 tentang Peradilan Tinggi Pasal 4 menyatakan sebagai berikut :

“Undang-Undang ini pada asasnya mengakui dan melindungi kebebasan seorang pengajar dan menyelidiki ilmiah pada Perguruan Tinggi untuk mengajarkan, mengatakan dan mengadakan penelitian supaya dengan demikian usaha dan kegiatannya mencapai taraf dan perkembangan yang setinggi-tingginya dan sesempurna-sempurnanya”.

Keputusan Deputi Menteri Pendidikan Tinggi No. 1 Tahun 1966 tentang Pedoman Mengenai Penggunaan Dan Pelaksanaan Kebebasan Ilmiah Dan Kebebasan Mimbar pada Perguruan Tinggi.

“Sebagai lembaga ilmiah, perguruan tinggi hanya dapat mencapai taraf dan perkembangan yang setinggi-tingginya dan sesempurna-sempurnanya, apabila perguruan tinggi tersebut mempunyai kebebasan ilmiah dan kebebasan mimbar. Memberikan kabebasan-kebebasan tersebut pada perguruan tinggi adalah merupakan usaha pengakuan dan pengalaman perikemanusiaan dan perikeadilan yang dijunjung tinggi oleh rakyat Indonesia seperti yang ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945”.

Hak atas kedudukan yang sama didalam Hukum

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27 (1) :

Segala warga negara bersama kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Declaration of Human Rights, 7 :

Sekalian orang adalah sama terhadap undang-undang dan berhak atas perlindungan hukum yang sama dengan tak ada perbedaan . sekalian orang berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap perbedaan yang memperkosa pernyataan ini dan terhadap segala hasutan yang ditujukan kepada perbedaan semacam ini.

Convenant on Civil and Political Rights, Pasal 26 :

Semua orang adalah sama terhadap hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi. Dalam hubungan ini, hukum melarang setiap diskriminasi serta menjamin semua orang akan perlindungan yang sama dan efektif terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperi ras, warna kulit, kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, bangsa asal atau kedudukan sosial asal, asal milik, kelahiran atau kedudukan lainnya.

Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14, Tahun 1970 No. 4 Tahun 2004 Pasal 5 : Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang

1. Dalam perkara perdata Pengadilan membantu para mencari keadilan dan berusaha sekeras-kerasnya mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan.

Hak atas kebebasan berkumpul

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28 :

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang

Declaration of Human Rights, Pasal 20 :

1. Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berapat.
2. Tiada seorang juapun dapat dipaksa memasuki salah satu perkumpulan

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 21 :

Hak berkumpul secara bebas diakui. Tiada satu pembatasanpun dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis, demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum atau perlindungan, terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain.[[96]](#footnote-97)

Hak atas kebebasan beragama

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 29 :

1. Negara berdasarkan atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa
2. Negara yang menjamin tiap-tiap penduduk untu memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Declaration of Human Rights, Pasal 18

Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, keinsyafan bathin dan agama ; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan dan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaannya dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan menepatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik ditempat umum maupun yang tersendiri.

Convenant on Civil and Political Rights, Pasal 18 :

* + - 1. Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, keinsyafan batin dan agama. Hak ini mencakup kebebasan untuk memeluk atau menerima agama atau kepercayaan pilihannya, serta kebebasan untuk baik secara pribadi ataupun bersama anggota masyarakat lingkungannya serta secara terbuka ataupun tertutup, menyatakan agama atau kepercayaannya melalui ibadat, ketaatan, tindakan dan ajaran;
      2. Tak seorangpun dapat dikenakan paksaan sehingga mengakibatkan terganggunya kebebasan untuk memeluk atau menerima agama kepercayaan pilihannya;
      3. Kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaannya hanya dapat dikenakan pembatasan menurut ketentuan-ketentuan hukum dan yang perlu untuk menjaga keselamatan umum, ketertiban, kesehatan atau moral atau hak-hak dasar serta kebebasan orang lain;
      4. Negara-negara peserta dalam perjanjian ini mengikat diri untuk menghormati kebebasan orang dan dimana berlaku, wali hukum, untuk menjamin pendidikan dan moral anaknya menurut kenyakinan masing-masing.

Hak atas kehidupan yang layak Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27 (2) : 2

Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Declaration of Human Rights, Pasal 25 :

1. Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang menjamin kesehatan dan keadaan baik untuk dirinya dan keluarganya, termasuk soal makanan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan, serta usaha-usaha sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan dan waktu mengalami pengangguran, janda, lanjut usia, atau mengalami kekurangan nafkah lain-lain karena keadaannya yang diluar kekuasaanya.
2. Ibu dan anak-anak berhak mendapat perawatan dan bantuan istimewa. Semua anak-anak baik yang dilahirkan dan didalam maupun diluar perkawinan, harus mendapat perlindungan sosial yang sama.[[97]](#footnote-98)

Convenat on Economic, Social and Cultural Rights, Pasal 11 :

1. Negara-negara peserta dalam perjanjian ini mengakui hak setiap orang atas tingkat kehidupan yang layak bagi dirinya serta keluarganya, termasuk sandang, pangan dan perumahan yang layak, dan perbaikan secara terus menerus dari lingkungan hidupnya. Negara-negara peserta akan mengambil langkah-langkah yang wajar untuk menjamin terlaksananya hak tersebut, untuk maksud mana diakui kepentingan dari hakiki dari kerja sama internasional yang didasarkan atas persetujuan yang bebas.
2. Negara-negara peserta dalam perjanjian ini yang mengakui hak-hak dasar setiap orang untuk bebas dari kelaparan, akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan atas kekuatan sendiri atau melalui kerja sama internasional, termasuk rencanarencana khusus, untuk ;
3. Memperbaiki cara-cara produksi, pengawetan dan distribusi pangan dengan mempergunakan sepenuhnya pengetahuan teknik dan ilmu serta dengan menyebarluaskan pengetahuan tentang dasar-dasar ilmu gizi dan dengan perkembangan dan memperbaiki sistim pertanian sedemikian rupa sehingga tercapai perkembangan dan penggunaan sumber-sumber alam secara penting efisien.
4. Dengan memperhitungkan masalah-masalah yang dihadapi baik oleh negara yang mengimpor maupun yang mengekspor bahan makanan, menjamin distribusi persediaan bahan makanan dunia secara merata dan sesuai dengan kebutuhan.[[98]](#footnote-99)

Undang-Undang Pokok Tenaga Kerja No. 14 Tahun 1969 Pasal 3

Setiap tenaga kerja berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan

Hak atas kebebasan Berserikat

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28 :

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dan dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Declaration of Human Rights, Pasal 23 (4)

Setiap orang berhak mendirikan dan memasuki serikat-serikat sekerja untuk melindungi kepentingannya.

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Pasal 8 :

1. Negara- negara peserta dalam perjanjian ini mengikat diri untuk , menjamin :
2. Hak setiap oarang untuk membentuk serikat sekerja dan menjadi anggota serikat sekerja pilihannya, sesuai dengan peraturan organisasi yang bersangkutan, guna meningkatkan serta melindungi kepentingan-kepentingan ekonomi dan sosialnya. Tiada satu pembatasanpun dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau ketertiban umum atau untuk melindungi hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain ;
3. Hak bagi serikat sekerja untuk mendirikan federasi atau konfederasi nasional serta hak bagi yang tersebut belakangan untuk membentuk atau menjadi anggota organisasi serikat internasional ;
4. Hak bagi serikat sekerja untuk bertindak secara bebas dan hanya dibatasi oleh ketentuan-ketentuan hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau ketertiban umum atau untuk melindungi hak-hak serta kebebasan-kebebasan oarang lain ;
5. Hak untuk melancarkan pemogokan, asalkan dijalankan menurut ketentuan-ketentuan hukum negara yang bersangkutan
6. Pasal ini tidak menghalangi diadakannya pembatasan-pembatasan yang sah atas pelaksanaan hak-hak ini oleh anggota-anggota angkatan perang atau kepolisian atau pemerintahan negara
7. Tidak seuatupun dalam pasal ini dapat memberikan wewenang kepada negara-negara perserta dalam perjanjian Organisasi Buruh Internasional 1948, mengenai kebebasan berserikat dan perlindungan atas hak berorganisasi, untuk mengambil langkah- langkah legislatif yang dapat membahayakan, atau melaksanakan ketentuan hukum sedemikian rupa sehingga membahayakan jaminan- jaminan yang tercantum dalam perjanjian itu.[[99]](#footnote-100)

Convenant on Civil and Political Rights, Pasal 2 :

1. Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat, termaksud hak untuk berbentuk dan ikut serta dalam serikat-serikat guna melindungi kepentingannya.
2. Tiada satu pembatasanpun dapat dikenakan terhadap hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat yang demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum,perlindungan terhadap kesehatan serta moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak terhadap kebebasan-kebebasan orang lain.
3. Tiada sesuatupun dalam pasal ini yang dapat memberi wewenang kepada negara-negara peserta dalam Perjanjian Organisasi Buruh Internasional 1948 mengenai kebebasan berserikat dan perlindungan hak berorganisasi, untuk mengambil langkah-langkah legislatif yang dapat membahayakan, atau melaksanakan ketentuan hukum sedemikian rupa sehingga dapat membahayakan jaminan-jaminan yang tercantum dalam perjanjian tersebut.

Undang-Undang Pokok Tenaga Kerja No. 14, tahun 1969, pasal 11 :

1. Tiap tenaga kerja berhak mendirikan dan menjadi anggota perserikatan tenaga kerja.
2. Pembentukan perserikatan tenaga kerja dilakukan secara demokratis

Hak Atas Pengajaran

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 31 :

1. Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran
2. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistim pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Declaration of Human Rights Pasal 26 :

1. Setiap orang berhak mendapat pengajaran. Pengajaran yang harus dengan Cuma-Cuma, setidak-tidaknya dalam tingkatan sekolah rendah dan tingkatan dasar. Pengajaran sekolah rendah harus diwajibkan. Pengajaran teknik dan vak harus terbuka bagi semua orang dan pelajaran harus dapat dimasuki dengan cara yang sama oleh semua orang, berdasarkan kecerdasan
2. Pengajaran harus ditujukan kearah perkembangan pribadi yang seluas-luasnya serta untuk memperkokoh rasa penghargaan terhadap hak-hak manusia dan kebebasan asasi. Pengajaran harus mempertinggi saling pengertian, rasa saling menerima serta rasa persahabatan antara semua bangsa, golongan-golongan kebangsaan atau golongan penganut agama, serta harus memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memelihara perdamaian
3. Ibu bapak mempunyai hak utama untuk memilih macam pengajaran yang akan diberikan kepada anak-anak mereka

Convenant on Economic, Social And cultural Rights, pasal 13 :

1. Negara-negara peserta dalam perjanjian ini mengaku hak setiap orang atas pendidikan. Merka sepakat bahwa pendidikan akan mengarah pada pengembangan penuh dari kepribadian orang serta kesadaran akan harga dirinya, serta memperkuat rasa hormat terhadap hak-hak manusia serta kebebasan-kebebasan dasar. Mereka selanjutnya sepakat bahwa pendidikan memungkinkan semua orang untuk ikut serta secara efektif dalam masyarakat yang bebas, meningkatkan rasa pengertian, toleransi serta persahabatan antara bangsa-bangsa dan semua kelompok jenis bangsa, suku atau agama, serta mengajukan kegitan-kegiatan perserikatan bangsa-bangsa memelihara perdamaian.
2. Negara-negara peserta dalam perjanjian ini mengakui bahwa dalam usaha melasanakan hak ini secara penuh :
3. Pendidikan dasar diwajibkan dan terbuka bagi semua orang.
4. Pendidikan menengah dalam segala bentuknya termaksud pendidikan teknik dan kejuruan menengah, akan diselenggarakan dan terbuka bagi semua melalui cara-cara yang layak, serta khususnya dengan dimulainya pendidikan Cuma-Cuma secara bertahap
5. Pecdidikan tinggiakan diusahakan terbuka bagi semua berdasarkan kesanggupan, melalui cara-cara yang layak, serta khususnya dengan dimulainya pendidikan Cuma-Cuma secara bertahap
6. Pendidikan masyarakat dianjurkan atau ditingkatkan sejauh mungkin bagi mereka yang belum pernah atau belum menyelesaikan pendidikan dasar secara penuh
7. Pengembangan sistim sekolah pada setiap tingkat digiatkan secara kuat, sistim beasiswa yang layak diadakan dan syarat-syarat materiil dari staf pengajar ditingkatkan secara terus menerus.
8. Negara-negara peserta dalam perjanjian ini bertekat untuk menghormati kebebasan orang tua dan dimana berlaku, wali hukum, untuk memilih sekolah bagi anak-anaknya selain dari yang didirikan ole badan-badan negara, yang memenuhi syarat-syarat minimal pendidikan yang telah ditentukan atau setuju oleh negara, serta menjamin pendidikan agama dan moral anak-anaknya menurut keyakinan masing-masing.
9. Tiada sesuatupun pasal ini dapat membenarkan campur tangan dalam masalah kebebasan perorangan atau badan-badan untuk mendirikan dan membimbing lembaga-lembaga pendidikan, kecuali dengan mengingat pada ketentuan-ketentuan yang disebut dalam ayat 1 pasal ini dan dengan mengingat pada syarat bahwa pendidikan yang diberikan dilembaga-lembaga seperti itu sesuai dengan ukuran-ukuran minimal yang ditentukan oleh negara.[[100]](#footnote-101)

Undang-Undang Pokok Tenaga Kerja No. 14, tahun 1969, pasal 6 :

Tiap tenaga kerja berhak atas pembinaan keahlian dan kejujuran untuk memperoleh serta menambah keahlian dan keterampilan kerja sehingga potensi dan daya kreasinya dapat diperkembangkan dalam rangka mempertinggi kecerdasan dan ketangkasan kerja sebagai bagian yang tak dapat dipisahkan dari pembinaan bangsa.

Konsep pemerintah yang bersih bukanlah suatu konsep normatif. Oleh karena itu tidak ada ukuran normatif tentang suatu pemerintahan yang bersih. Dalam bahasa normatif konsep pemerintahan yang bersih sejajar dengan konsep “rechtmating besruur” atau “rechmatigheid van bestiuur”. Dalam konsep hukum kita belum ada istilah baku untuk “rechtmating bestuur” dan “rechmatigheid van bestiuur”. Kita mengenal beberapa konsep yang berkenaan dengan asas rechtmatigheid seperti “onrechtmatig” disebut “melanggar hukum” atau ada yang mengatakan “ melawan hukum” (padahal hukum tidak bisa dilawan hanya bisa dilanggar) ; dalam bidang Peradilan Tata Usaha Negara “onrechtmatigheid” diartikan sebagai “tidak sama” (pasal 53 ayat 1 UU No. 5 Tahun 1986), sedangkan “rechtmatigheid” diartikan “ menurut hukum (penjelasan pasal 67 UU No. 5 Tahun 1986). Terjemah harfiah “rechtmatigheid” dengan konsep “menurut hukum” adalah tidak tepat dan tidak konsisten. Tidak konsisten. Tidak konsisten karena dalam petitum suatu gugatan dikatakan : agar keputusan atau usaha negara tersebut dinyatakan tidak sah dan bukan agar dinyatakan “tidak menurut hukum” (pasal 53 ayat 1 UU No. 5 tahun 1986) : menurut hemat saya dalam bahasa teknis hukum kita (dikaitkan dengan pasal 53 ayat tersebut). Istilah “rechtmatigheid” mengandung makna “keabsahan” dan dengan demikian “rechtmatigheidstoeting” dalam konsep hukum kita “pengujian keabsahan”.

Asas keabsahan memiliki tiga fungsi yaitu :

1. Bagi aparat pemerintah, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (bestuursnormen) ;
2. Bagi masyarakat, atas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerrintahan (beroepsgronden) ;
3. Bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tidak ruang lingkup keabsahan tndak pemerintahan meliputi kewenangan, prosedur dan substansi.

Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenagan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undng dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Perbedaan antara delegasi dan mandat digambarkan dalam bagan berikut ini.

Sebagai norma pemerintahan yang berfungsi sebagai alat ukur bagi keabsahan tindak pemerintah adalah :

1. Peraturan perundang-udangan (hukum tertulis)
2. Asas umum pemerintahan yang baik ( disingkat AUPB); istilah belanda : algemene beginselen van behoorlijk bertuur disingkat abbb)

Dalam hukum positif kita, eksistensi AUPB masih belum tegas. Dalam ketentuan pasal 53 ayat 2 UU no 5 tahun 19886, diketengahkan sebagai alasan mengaukan gugatan adalah :

1. Keputusan tata usaha negara tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-udangan.
2. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut mengandung unsur penyalahgunaan wewenang *(intisari pasal 53ayat 2 huruf b)*
3. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut mengandung unsur sewenang-wenang *(intisari pasal 53 ayat 2 huruf C)*

Dalam rumusan diatas tidak tegas ketentuan tentang AUPB sebagai alasan untuk mengaukan gugatan hanya saja bahwa larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan sewenang-wenang memang termasuk disebut tetapi anggotannya berupa asas larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan sewenang-wenang disebutkan.

Dalam Wet AROB(Belanda) disebutkan sebagai alasan mengajukan gugatan adalah :

1. Keputudsan tata usaha negara tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-udangan
2. Keputusan tata negara terbut mengandung unsur penyalahgunaan wewenang (detournement de pouvior)
3. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut mengandung unsur sewenang-wenang ( kinnelijk onredlijk)
4. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan AUPB

Dalam rumusan Wet AROB Masuknya huruf *b* dan *c* hanyalah didasarkan pada alasan historis. Intinya adalah huruf a dan b. Andai kata huruf b dan c tidak disebut secara tersendiri pun materinya sudah terampung dalam huruf d.

Karena pasal 53 ayat 2 UU no.5 tahun 1986 tidak secara tegas mencantumkah AUPB sebagai alasan penggugat, dalam praktek PTUN penggunaan asas itu. Merujuk Pada JUKLAK Mahkamah Agung no. 052/td/TUN/III/1992 tanggal 24 maret 1992 yang menyatakan di dalam hal hakim mempertimbangkan adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik alasan pembatalan penenmpatan maka hal tersebut tidak perlu dimasukan dalam diklum putusannya, melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebut kan asas mana dari asas-asas umum pemerintahan yang baik yang di langgar dan akhirnya harus mengacu pada pasal 52 ayat 2

1. **Pemerintahan Yang Bersih ( Good and celand Governance )**

Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosiall yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Pinto dalam Nizjar mengatakan bahwa “ Governance” adalah praktek penyelengcaragaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Lembaga Administrasi Negara mengartikan Governance adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan publik goods and services. Lebih lanjut LAN mengesaskan di lihat dari segi Functional aspect, governance dapat di tinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah di gariskan atau sebaliknya.[[101]](#footnote-102)

United Nations Development Programme mengemukakan : *governance is defined as the exercesi of political economic, and administrative authority to manage a nations’ affairs”.* Kepemerintahan diartikan sebagai pelaksanaankewenangan politik, ekonomik dan administratif untuk memandang urusan-urusan bangsa. Lebih lanjut UNDP menegaskan “*it is the complex mechanisme, proces, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences*”. Kepemerintahan adalah suatu instituti, mekanisme, proses dan hubungan yang komplek melalui warga negara (citizens) dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Pengertian governance yang dikemukakan UNDP ini, menurut Lembaga Administrasi Negarai mepunyai tiga kaki *(theree legs),* yaitu economic, politec dan administrative. *Economic governance includes processes of decision-making that relationships with other sconomics.* Economic governance menccangkup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi langsung atau tidak langsung aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya. Karena economic governance memiliki penfgaruh atau implikasi terhadap *equity, powerty dan quality of life[[102]](#footnote-103). Political governance refer to decision makiing and policy implementation of a legitimate and authoritative state.* Political governance menunjuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang legitimate dan autoritati.[[103]](#footnote-104) Karenanya Negara seharusnya terdiri dari tiga cabang pemerintahan yang terpisah yaitu legisletive, executive, dan yudicial yang mewakili kepentingan politik plularis dan membolehkan setiap warga memilih secara bebas (*fleely elect*) wakil-wakil mereka. *Administratif governance is a systeam of policy implementation carried out through an efficient, independent, accountable and open public sector.* Administrative governance adalah sistim implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efesien, tidak memihak, akuntabel dan terbuka.[[104]](#footnote-105)

Dalam negara modern (modern state) ketiga elemen diatas melaksanakan sistim pemerintahan (*the gevernance systiem)* mencakup struktur kewenangan pembuatan keputusan (*decision making*) institusi dan organisasi formal, berkaitan dengan sistim pemerintahan (*systemic governance*) yaitu mengemukakan :

*“systemic governance encompasses the processes and structures of society that guide political and socie-economic relationships to protect cultural and religious beliefs and values, and to creat and maitain an environment of health, freedom, security and with the oppurtunity to execrice personal capabilities that lead to a better life for all people”[[105]](#footnote-106)*

Sistim pemerintahan mencakup proses dan struktur masyarakat yang mengarahkan hubungan-hubungan sosial ekonomi dan politik untuk melindungi budaya, keyakinan, agama dan nilai-nilao, dan menciptakan dan memelihara suatu lingkungan yang sehat, bebas, aman, dan memberikan kesempatan melatih kapabilitas orang perorang (personal capabilites) yang mengarah pada suatu kehidupan yang lebih baik bagi setiap manusia.

Unsur utama (domains) yang dilibatkan dalam penyelenggaraan kepemerintahan (governance) menurut UNDP terdiri dari tiga macam yaitu,  *the state, the private sector,end civil society organizations.*

1. **The State**

Diantara tugas terpenting negara ( states) pada masa kedepan yang diciptakan oleh lingkungan politik (political environment) adalah mewujudkan pembangunan manusia yang berkelanjutan (*sustainable human development)* dengan meredifinisi peran pemerintahan dalam mengintegrasikan sosial, ekonomi dan melindungi lingkungkungan, melindungi kerentanan dalam masyarakat (*the vulnerable in the population*), menciptakan komitmen politik mengenai restrukturisasi ekonomi, sosial dan politik, menyediakan infrastruktur, desentralisasi dan demokratisasi pemerintah, memperkuat finansial dan kapasitas administratif pemerintah lokal, kota dan metropolitan.[[106]](#footnote-107)

Institusi pemerintah akan memiliki peran penting dalam melindungi lingkungan, memelihara harmonisasi sosial, ketertiban dan keamanan, stabilitas kondisi makro-ekonomi, meningkatkan penerimaan keuangan dan menyediakan pelayanan publik dan infrastruktur yang esensial, memelihara standar keselamatan dan kesehatan masyarakat dengan biaya yang dapat dijangkau, mengatur aktivitas ekonomi yang bersifat “natural monopolies” atau yang dapat mempengaruhi kesejahteraan umum bagi warga negara.

people). Mereka dikehendaki memberikan layanan : menyediakan kesempatan yang sama dan menjamin inklusifitas sosial, ekonomi dan politik. Memberdayaan ( em-powering) hanya dapat terjadi dalam suatu lingkungan institusi yang kondusif yang terdiri dari sistem fungsi legislatif da proses pemeliharaan yang tepat, legal dan yudisial.[[107]](#footnote-108)

1. **The Private Sektor**

Pasar dan sektor swasta jelas telah memainkan peran penting dalam pembangunan dengan menggunakan pendekatan pasar (market approach). Pendekatan pasar untuk pembangunan ekonomi berkaitan dengan penciptaan kondisi dimana produksi barang dan jasa (goods and services) berjalan dengan baik dengan dukungan dari lingkungan yang mapan untuk melakukan aktivitas sektoar swasta dala dalam suatu bingkai kerja “incentives end rewards” secara ekonomi bagi individu dan organisasi yang memiliki kinerja baik.

1. **Civil Society Organizations**

Terwujudnya pembangunan manusia yang berkelanjutan (sustanable human development) bukan hanya tergantung pada negara yang mampu memerintah dengan baik dan sektor swasta yang mampu menyediakan pekerjaan dan penghasilan, tetapi juga tergantung pada organisasi masyarakat sipil ( civil society organizations ) yang memfasilitasi interaksi sosial dan politik dan yang memobilisasi berbagai kelompok di dalam masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas sosial, ekonomi dan politik. Organisasi masyarakat sipil tidak hanya melakukan “chec and balances” terhadap kewenangan kekuasaan pemerintah (governament power) sektor swasta, tetapi mereka juga dapat memberikan kontribusi dan memperkuat dedua unsur utama (domains) yang lain. Organisasi masyarakat sipil dapat membantu memonitor lingkungan, penapsiran sumberdaya (resources depletions), polusi dan kekejaman sosial, memberikan kontribusi pada pembangunan ekonomi dengan membantu medistribusikan manfaat pertumbuhan ekonomi yang lebih merata dalam masyarakat, dan menawarkan kesempata bagi individu untuk memperbaiki standar hidup mereka.[[108]](#footnote-109)

Organisme masyarakat sipil dapat menyalurkan partisipasi masyarakat dalam aktivitas sosial dan ekonomi dan mengorganisir kedalam suatu kelompok yang lebih potensial mempengaruhi kebijakan publik. Mereka memilih peranan penting dalam mengurangi dampak potensial dari ketidak stabilan ekonomi, menciptakan mekanisme alokasi manfaat sosial (social benefits), dan memberikan suatu kelompok miskin dalam pembuatan keputusan politik dan pemerintah (political and governament decision-making). Mereka dapat juga membantu sabagai sarana (means) untuk melindungi (protecting) dan memperkuat (strengthening) kultur, keyakinan agama dan lail-lain. Masih banyak lagi yang dapat diperankan oleh organisasi masyarakat sipil dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik.[[109]](#footnote-110)

Hubungan diantara ketiga unsur ( domains ) dalam penyelenggaraan “governance” dapat digambarkan sebagai man tampak dalam gambar dibawah ini :

Sektor negara (state) sebagai salah satu unsur governance, didalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik.

Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak diberbagai bidang dan sumber informal lain dipasar. Sektor swasta dibedakan dengan masyarakat, karena sektor swasta memiliki pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri.

Masyarakat (society) terdiri dari individual maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. Society meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.[[110]](#footnote-111)

Sebagai mana ditegaskan oleh Lembaga Administrasi Negara / LAN bahwa governance adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan publik good and services. Prektek terbaiknya disebut good governance (kepemerintahan yang baik).

Good dalam good governance menurut Lembaga Administrasi Negara mengandung dua pengertian. Pertama nilai yang menjunjung tinggi keinginan / kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.[[111]](#footnote-112)

Berdasarkan pengertian ini, LAN kemudian mengemukakan bahwa good governance berorientasi pada yaitu : pertama orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional, kedua pemerintahan yang berfungsi secara ideal dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.

Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konsituennya seperti : legitimacy (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyat), *accountability (akuntabiliitas),scuring of human right, autonomy and devolution of power and assurance of civilian control.[[112]](#footnote-113)*

Sedangkan orientasi kedua, tergantung sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi, dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efesien.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan wujud good governance menurut LAN adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efien dan efektif, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi dan konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (scociety). Workshop yang diselenggarakan oleh UNDP menyimpulkan “*that good governance systeam are participatory, implying that all members of gevernance institutions havr a voice in influencing decisin-making”.* Sistim pemerintahan yang baik adalah partisipasi, yang menyatakan bahwa semua anggota institusi governance memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan. Hal ini merupakan fondasi legitimasi dalam sistim demokrasi. Prosedur dan metode pembuatan keputusan harus transparan (transparant) agar supaya memungkinkan terjadinya partipasi efektif. Siapa saja yang dipilih untuk membuat keputusan dalam pemerintahan, organisasi bisnis dan organisasi masyarakat sipil (*business and civil socety organizations*) harus bertanggung jawab kepada publik, serta kepada institusi “stakeholders”. Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 Pasal 53 ayat (2) huruf b yang berbunyi sebagai berikut : “Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik”. Institusi governance harus efisien dalam melaksanakan, fungsi-f ungsinya, responsif terhadap kebutuhan rakyat, memfasilitasi (fesilitative) dan memberi peluang (enabling) ketimbamg mengkontrol (controling), melaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan (the rule of law). Dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN yang termuat dalam Pasal 8 yang menyatakan sebagai berikut :

1. Peran masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk itu mewujudkan penyelenggara negara yang bersih.
2. Hubungan antara penyelenggara negara dan masyarakat dilaksanakan dengan berpegah teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagai mana yang dimaksud dalam pasal 3 yaitu : asas umum panyelenggaraan negara meliputi :
3. asas kepastian hukum
4. asas penyelenggaraan negara
5. asas kepentingan umum
6. asas keterbukaan
7. asas proporsionalitas
8. asas profesionalitas dan
9. asas akuntabilitas
   1. **Karakteristik Good Governances**

United Nations Development Programme pada paper pertamanya mengindentifikasi karakteristik sistim kepemerintahan yang baik (*the characteristics of good system governance*) yaitu :

*“legitimacy, freedom of association and participation and freedom of the media, fair end established legal frameworks that are enforced impartially, bureucratic accontability and transparancy, freely available and valid information, effective and efficient public sector management, and cooperation between governments civil society organizations*”.[[113]](#footnote-114)

Namun dalam perkembangan berikutnya, UNDP sebagaimana yang dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara mengajukan karakteristik good governance, sebagai berikut :

1. Participation. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara kontruktif.
2. Rule of law. Kerangka hukun harus adil dan dilaksanakan tampa pandang bulu, terutama untuk hak asasi manusia.
3. Transparency. Trasparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh masyarakat yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. Responsiveness. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap “stakeholders “.
5. Consesus oreintation. Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. Equity. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. Evektivansess and effesiency. Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan ap yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
8. Accountability. Para pembuatan keputusan dalam pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (civil society) bertanggung jawab pada publik dan leembaga-lembaga “stakeholders”. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dn sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. Stategic vision. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good govenance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk membangun semacam ini

Gani rochman mengemukakan “good governance” terdapat empat unsur utama yaitu : accuntability, adanya kerangka hukum (rule of law), informasi dan transparansi. Bhatta juga menyebutkan empat unsur “governance” yaitu akuntabilitas (accountability), transparansi (transparacy), keterbukaan (openness), dan aturan hukum (rule of law).

1. **Akuntabilitas (Accountability)**

Akuntabilitas merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana untuk publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal.

Dalam perkembangannya, akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Usaha-usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan sifat atau, tidak efisen atau prosedur yang tidak diperlukan.[[114]](#footnote-115)

Jabra dan Dwivedi dalam islamy membedakan akuntabilitas dalam lima macam yaitu :

1. Akuntabilitas administratif / organisasional
2. Akuntabilitas legal
3. Akuntabilitas politik
4. Akuntabilitas moral

chandle and plano mengartikan akuntabilitas (accountability) sebagai “*refers to the institution of checks and balances in an administrative system*”. Akuntabilitas menunjuk pada institusi tentang “*checks and* balances” dalam sistim administrasi. Akuntabilitas berarti menyelenggarakan penghitungan (account) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan.

The Oxford Advance Leaners Dictionay sebagai mana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, akuntabilitas diartikan sebagai “*required of excpected to give an explanation for one’s action*”. Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atau tindakan seseorang / badan hukum / pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggung jawaban.

Hak yang sama juga dikemukakan oleh Ramzek & Dubnick yang mengatakan “*more broadly conceived, public administrations accountability involves the means by which public agencies and their workers manage the diverse expectations generated within and outside the organizations*” akuntabilitas administrasi publik dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik (agencies) dan birokrat (their wokers) untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya. Strategi untuk mengendalikan harapan-harapan dari akuntabilitas administrasi publik tadi akan melibatkan dua faktor kritis yaitu (1) bagai mana kemampuan mendefinisikan dan mengendalikan (control) harapan-harapan yang diselenggarakan (dilakukan) oleh keseluruhan lembaga (agency) khusus didalam atau diluar organisasi. (2) derajat kontrol keseluruhan terhadap harapan-harapan yang telah didefinisikan para agen tadi. Dengan demikian, maka akuntabilitas administrasi publik, sesungguhnya berkaitan dengan bagaimana birokrasi publik (agencies) mewujudkan harapan-harapan publik. Untuk mewujudkanya, tampaknya bukan saja tergantung pada kemampuan birokrasi publik didalam mendefinisikan dan memandang harapan –harapan publik, tapi juga tergantung pada kemampuan publik dalam melakukan kontrol atas harapa-harapan yang didefinisikan, baik yang dilakukan oleh lembaga kontrol resmi maupun oleh para politis dan masyarakat. Sehingga birokrasi publik dapat dikatakan akuntabel makalah dapat mewujudkan harapan publik (pelayanan publik yang profesional dan kepuasan publik).

Berdasarkan uraian tadi, akuntabilitas dapat disimpulkan pula sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggung jawabkan pengelolaan dan pengendalian suber daya dan pelaksanaan kebijakan yang diperkayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggung jawaban secara periodik.[[115]](#footnote-116)

1. **Keterbukaan (Openess)**

Keterbukaan (openess) mengacu kepada terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. Pemerintah yang baik, adalah pemerintah yang bersifat terbuka dan transparan dalam memberikan data dan informasi yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan. Dalam praktek sering ditemukan, bahwa prosedur “tender” kompetitif suatu proyek pembangunan hingga penetapan keputusan, pemenangnya masih sering bersifat tertutup. Rakyat atau bahkan para pelaku tender dengan pemerintah sering tidak memperoleh kejelasan informasi tentang hasil atau kriteri penetapan pemenang tender proyek yang bersangkutan.

Keterbukaan menurut Brautigam dibedakan dalam dua jenis keterbukaan, yaitu kerbukaan ekonomi dan keterbukaan politik. Keterbukaan ekonomi, tercantum dalam sistim persaingan pasar dengadan sedikit mungkin pembatasan (regulasi) oleh pemerintah, serta dilaksanakan lezim perdagangan bebas dengan sistim tarif (tariff barrier) yang bersifat terbuka kepada publik. Sedangkan keterbukaan politik, mengacu pada pola persaingan dan toleransi terhadap perbedaan-perbedaan dalam proses pengambilan keputusan. Permufakatan dalam setiap proses musyawarah untuk pengambilan keputusan tidak terjadi memulai proses “ pemaksaan kehendak atau intimidasi”, tetapi melalui tahapan argumentasi yang efektif terhadap setiap perbedaan pendapat yang muncul. Pengambilan suara (voting) untuk menetapkan suatu keputusan akibat terjadinya perbedaan pendapat bukanlah hal yang tabu sepanjang keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat kepada siapapun yang terlibat, dan tidak ada pemboikotan atas pelaksanaan keputusan hasil pemungutan suatu tersebut. Disni letak persaingan positif dan toleransi atau perbedaan pendapat dalam pengambilan keputusan.

1. **Karangka Hukum (Rule Of Law)**

Prinsip rule of law diartikan : “good governance” mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang dibuat dan dilaksanakan. Karenanya, setiap kebijakan publik dan peraturan perundangan harus slalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang melembaga dan diketahui mengevaluasinya. Masyarakat membutuhkan dan harus dapat diyakinkan tentang tersedianya suatu proses pemecahan masalah mengenai adanya perbedaan pendapat (conflict resolution), dan terdapat prosedur umum untuk membatalkan suatu peraturan atau perundang-undangan tertentu.

Pemerintah yang baik dengan demikian dapat disampulkan sebagai pemerintahan yang mampu mempertanggung jawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum maupun ekonomi, dan informasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam prakteknya telah merugikan kepentingan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggung jawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.[[116]](#footnote-117)

Sebagai perwujudan konkrit dari implementasi, ciri utama “good gofernance” diatas adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah (daerah) administrasi publik diharapkan dapat berfungsi dengan baik dan tidak memboroskan uang rakyat yang terkumpul melalui sistim perpajakan
2. Pemerintah dapat menjalankan fungsinya berdasarkan norma-norma standar etika dan moralitas pemerintahan yang berkeadilan
3. Aparatur negara (daerah) mampu menghormati legitimasi konvensi konstitusional yang mencerminkan kedaulatan rakyat (demokrasi).
4. Pemerintah memiliki daya tangkap (responsiveness) terhadap berbagai variasi yang berkembang dalam masyarakat, serta bersikap positif atas pertanyaan masyarakat mengenai berbagai kebijakan yang dijalankan.

Sedangkan Lembaga Administrasi Negara perwujudan good governance dalam pemerintah dapat dilihat melalui aspek-aspek :

1. Hukum/kebijakan. Hukum/kebijakan ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi.
2. Administrasi competence and transparency. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administrasi, keterbukaan informasi.
3. Desentralisasi. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi didalam departemen.
4. Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyermpurnaan mekanisma pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segman lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

Dengan demikian jelaslah bahwa untuk menerapkan prinsip-prinsip “good governance”, pemerintah harus memiliki perilaku bertanggung jawab (accountable), sekaligus menciptakan mekanisme akuntabilitas maupun stuktur kelembagaan bagi berkembangya partisipasi masyarakat. Melalui penerapan prinsip-prinsip “good governence”, pemberdayaan kapasitas lokal dapat diwujudkan.[[117]](#footnote-118)

* 1. **Clean Governance**

Kepentingan yang bersifat (clean governance) terkait erat dengan akuntabilitas administrasi publik dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawabnya. Apakah dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenang yang diberikan kepadanya, mereka tidak melakukan tindakan yang menyimpang dari etika administrasi publik (mal-administrations). Jelasnya “mal-administration”, merupakan suatu tidakan administrasi publik yang menyimpang dari nilai-nilai administrasi publik. Etika administrasi publik, merupakan seperangkat nilai yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi bagi administrasi publik dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya, dan sekaligus dapat digunakan sebagai standar penilaian untuk menilai apakah tindakan administrasi publik dinilai “baik” atau “buruk”. Wujud konktrit tindakan administrasi publik yang menyimpanh dari etika administrasi publik (mal-administration) adalah tindakan “korupsi”, kolusi dan nepotisme dan sejenisnya.

Thoha menegaskan bahwa untuk menemukan pemerintah yang bersih dan berwibawa, itu sangat tergantung kepada hal-hal berikut ini :

1. Pelaku-pelaku dari pemerintahan, dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparaturnya.
2. Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya.
3. Perimbangan kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistim pemerintahan itu harus diberlakukan.
4. Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berahlak, berwawasan (visionary) demokratis dan responsif.[[118]](#footnote-119)

**Ad. a. Sumber Daya Manusia**

Setiap pengangkatan aparatur pemerintah, termasuk penempatan dan pengangkatan dalam jabatan harus dipenuhi dua kriteria pokok yaitu :

1. Bermoral dan berakhlak yang ditandai dengan kebersihan akidah, kebersihan akhlak, kebersihan tujuan hidup, bersih harta, dan bersih pergaulan sosial.
2. Berpengetahuan dan berkemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya (the right man on the right place).

Upaya selanjutnya adalah menata “jumlah dan stuktur”, kepegawaian publik “ yang sesuai dengan kebutuhan dan memberi peluang setiap pegawai publik untuk dapat mengaktualisasi (self actualisation) potensi yang dimilikinya, sehingga mereka akan dapat mencapai karier yang berkelanjutan (sustainable carier).

Pelaksanaan untuk menata jumlah dan stuktur kepegawaian ini dapat didesentralisasikan kepada masing-masing departemen, dengan menindahkan ketentuan dan kebijakan umum yang dikeluarkan BAKN.

Penyelenggaraan pendidikan dan latihan (diklat), betul-betul diarahkan pada penciptaan akhlak dan profesionlisme pegawai, dan bukan semata-mata media legitimasi mendapat jabatan pada jenjang tertentu. Jika hal ini, terjadi maka akan menyuburkan praktek “mal-administrasi” berupa korupsi” kolusi dan nepotisme.[[119]](#footnote-120)

Adanya perkembangan masyarakat yang sangat dinamis, tingkat kehidupan yang semakin baik, merupakan indikasi dari “empowering” yang dialami oleh masyarakat. Aparatur pemerintahan, baik pusat maupun daerah harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju kearah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis. [[120]](#footnote-121)

**ad.b. Kelembagaan Pemerintah**

osborn dan Ted Gabler menginginkan bahwa dalam menghadapi abad ke-21, corak pemerintahan masa depan adalah tidak bersifat “rowing”, mendayung sehingga semua jenis pekerjaan yang ada di masyarakat ini di tangani oleh pemerintah. Akan tetapi a peran pemerintah bersifat “steering” terbatas hanya untuk mengendalikan atau mengatur saja. Corak pemerintahan demikian ini, mengakibatkan peran pemerintah tidak seluas dan sekuasa seperti yang di rasakan sekarang ini.sementara masyarakat lebih berdaya. Dengan demikian perlu ada perampingan birokrasi atau corak pemerintah.

Pemberdayaan kelembagaan pemerintah baik pusat maupun daerah tidak lain adalah berupah untuk membuat mekanisme kerja dan pelayanan ( terutama yang langsung berhubungan dengan rakyat langsung) harus di upayakan sederhana mungkin prosedurnya, waktu yang cepat, dn biaya yang murah. Sehingga masyarakat sebagai “target groups” akan mendapatkan kepuasan, yang akhirnya mau melakukan apa yang menjadi kewajiban mereka. Untuk dapat melakukan hal ini, maka perlu “reformas kelembagaan dan administrasi” pemberian layanan kepada publik.[[121]](#footnote-122)

**ad.c. Perimbangan kekuasaan**

perimbangan kekuasaan lebih banyak mengarah pada terjadinya “check and balance” di antara pamegang kekuasaan dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Check and balance ini tidak saja pada tubuh birokrasi, tapi juga antara pemerintah ( birokrasi ) dengan masyarakat. Perimbangan kekuasaan yang juga penting adalah perimbangan kekuasaan antara pemerintah (daerah), sebagai lembaga eksekutif, dan Dewan Perwakilan Rakyat (daerah), sehingga akan terjadi “check and balance”.

Lembaga legislatif di Amerika Serikat di sebut kongres dengan menggunakan sistem bikameral, yaitu house of refsentative dan senate. Anggota house resentatif di pilih dalam pemilihan umum seiap dua tahun sekali pada masing-masing negara bagian. Sementara anggota sanate adalah utusan negara bagian yang dipilih oleh lembaga legislatif dari masing-masing negara bagian, masing-masing negara bagian dua anggota dalam lembag senat.[[122]](#footnote-123)

(peran DPRD) dalam menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawah (clean and good governance) akan dibahas secara khusus pada bagian tulisan ini...

Perimbangan kekuasaan juga mengarah pada perimbangan kekuasaan antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (sentralisasi dengan desentralis). Oleh karena makan mendasa pemerintahan adalah pelayanan masyarakat , maka pemberian otonomi (otonomi politik maupun administrasi) yang luas dan bertanggung jawab harus di letakan pada pemerintah yang dekat dengan rakyat. Sehingga mereka dapat memberikan layanan sesuai dnagn apa yang menjadi kebutuhan, masalah, dan aspirasi rakyat yang di layaninya.

**ad.d. Kepemimpinan “Visioner “**

kepempinan dalam mewujudkan “good governance” idealnya adalah kepemimpinan yang bersih, berwawasan, demokratis, responsif dan responsibel. Kepemimpinan dalam mewujudkan pemerintah yang baik adalah kepemimipinan yang harus memenuhi syarat berakhlak bersih dan tidak cacat moral. Pemimipin yang bermoral dan berakhlak yang ditandai dengan kebersihan akidah, tujuan hidup, harta, dan bersih pergaulan sosial. Syarat ini harus pertama untuk memilih dan mengangkat pemimipin dalam birokrasi pemerintah. Selain itu, pemimpin harus memiliki visi mau dibawa kemana tugas-tugas pekerjaan yang dibebankan kepadanya.[[123]](#footnote-124)

Menurut thoha visi mencangkup upaya yang mampu melihat jangkauan kedepan yang brskala nasional maupun global. Visi merupakan syarat kedua yang harus dimiliki oleh calon pemimpin birokrasi pemerintah. Jika ada seorang pemimpin yang ditanya “apa program kerja saudara”, dan anda menjawab , saya baru diangkat belum mempelajarinya, jadi belum tau apa program saya. Tipe pemimpin tadi bukanlah tipe pemimpin yang memiliki visi kedepan (visioner).

Demokratis dan responsif, merupakan persyaratan berikutnya untuk mengangkat pemimpin dalam birokrasi pemerintah. Pemimpin yang demokratis dalam setiap proses pengambilan keputusan dan pemecahan masalah, senantiasa melibatkan publik, dan keputusan yang dihasilkan substansinya harus berpihak pada kepentingan publik. Sementara pemimpin yang responsif adalah pemimpin yang cepat tanggap (respon) dan cepat menanggapi (menindak lanjutin) keluhan, masalah, kepentingan, dan aspirasi yang dipimpinnya. Sedangkan pemimpin yang responsibel adalah pemimpin yang memiliki “sense of responsibility and profesionally”. Pemimpin yang responsibel memiliki rasa tanggung jawab dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Pemimpin yang senantiasa melaksanakan tugas dan tanggung jawab secara “sungguh-sungguh”, dan tidak kerjakan secara “asal-asalan” saja, baik mereka ditempatkan pada tempat yang “basah” atau “kering”, dan tidak akan melakukan tindakan korupsi kendatipun peluang untuk melakukannya ada. Pemimpin yang profesional adalah pemimpin yang memiliki kemempuan untuk melakdanakan (capable to do) apa yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya.[[124]](#footnote-125)

Hal ini lebih penting dalam kondisi perkembangan masyarakat yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, yang merupakan indikasi terjadinya “empowering” yang dialami oleh masyarakat pemimpin birokrasi pemerintah harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju kearah yang fleksibel kolaburatis dan dialogis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis progmatis.

Persyaratan sebagaimana digambarkan di atas, tentunya akan dapat melaksanakan, memenuhi, dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (clean and good governance). Karena dalam penyelenggaraan kepemimpinan yang baik (good governance) menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan rule of law. Sementara pemerintahan yang bersih menuntut terbebaskannya praktek yang menyimpang (mal-administration) dari “etika administrasi negara”. Sedangkan pemerintahan yang berwibawa menuntut adanya , ketaatan, dan kepatuhan (compliance) rakyat terhadap undang-undang, pemerintah dan kebijaksanaan pemerintah.

Sedangkan pemerintah yang berwibawa berkaitan dengan “ketaatan, kepatuhan dan ketundukan (compliance) masyarakat (publik) kepada pemerintah, peraturan perundang-undangan, dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Ketaatan, kepatuhan dan ketundukan publik, sering muncul atau ditemukan karena pemerintahan menggunakan “otoritas kekuasaan” yang mereka miliki. Compliance masyarakat sering pula terjadi disertai dengan rasa takut. Mereka taat, patuh, dan tunduk pada suatu peraturan perundangan, kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah, bukan dari kesadaran sendiri dan memang harus ditaati, melainkan karna takut dari ancaman yang mungkin timbul dari tidak ditatinya peraturan perundangan untuk kebijakan publik.

Compliance masyarakat karna pemerintah menggunakan otoritas kewenangan yang dimilik dan karena takut, sekalipun dapat membawa “efektivitas dan efesiensi”, kewajiban yang demikian tadi tidak selalu dapat menciptakan suasana yang kondusif bagi tumbuhnya keberdayaan masyarakat (empowering). Karena pemerintahan yang berwibawa dalam arti yang sesungguhnya ialah pemerintahan yang bijaksana. Pemerintah yang bijaksana memiliki arti yang lebih mendalam, yakni tidak sekedar mengandalkan legalitas hukum (otoritas) yang dimiliki untuk menjalankan administrasi publik, akan tetapi juga berusaha menumbuhkan rasa memiliki (sence of belonging) dan rasa tanggung jawab (sense of responsible) masyarakat terhadap proses administrasi publik dan hasil-hasil pembangunan yang dicapai. Karenanya, agar pemerintah menjadi berwibawa, pemerintah harus memberikan kesempatan dan peluang atau menciptakan keberdayaan dan kualitas masyarakat yang lebih baik (hiring better people).[[125]](#footnote-126)

1. **Keputusan Tata Usaha Negara**
2. Pengertian Keputusan

Keputusan tata usaha negera pertam kali diperkenalkan oleh seorang sarjana Jerman, Otto Meyer, dengan istilan *verwaltungsakt.* Istilah ini diperkenalkan di negeri Belanda dengan nama *beschikking* oleh van Vollenhoven dan C.W. van der Pot, yang oleh beberapa penulis, seperti AM. Dormer, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, dan lain-lain, dianggap sebagai “*de vader van het moderne beschikkingsbegrip*”,[[126]](#footnote-127) (bapak dari konsep *beschikking* yang modern).

Di Indonesia istilah *beschikking* diperkenalkan pertama kali oleh WF. Prins. Istilah *beschikking* ini ada yang menerjemahkannya dengan ketetapan, seperti E. Utrecht,[[127]](#footnote-128) Bagir Manan,[[128]](#footnote-129) Sjachran Basah,[[129]](#footnote-130) dan lain-lain, dan dengan keputusan seperti WF. Prins,[[130]](#footnote-131) Philipus M. Hadjon,[[131]](#footnote-132) SF. Marbun,[[132]](#footnote-133) dan lain-lain. Djenal Hoesen dan Muchsan mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan barang kali akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya, di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam.[[133]](#footnote-134) Seiring dengan berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pem­bentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah *beschikking* itu diterjemahkan dengan keputusan.

Istilah “*beschikking*” sudah sangat tua dan dari segi kebahasaan digunakan dalam berbagai arti.[[134]](#footnote-135) Meskipun demikian, dalam pembahasan ini istilah *beschikking* hanya dibatasi dalam penger­tian yuridis, khususnya HAN. Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *beschikking* merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrumen yuridis pemerintahan yang utama.[[135]](#footnote-136) Menurut P. de Haan dan kawan-kawan, “*De administratieve* *beschikking* *is de meest voorkomende en ook meest bestudeerde best uurshandeling*”,[[136]](#footnote-137) (Keputusan administrasi merupakan [bagian] dari tindakan pemerintahan yang paling banyak muncul dan paling banyak dipelajari). Oleh karena itu, tidak berlebihan jika F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menganggapnya sebagai konsep inti dalam Hukum Administrasi Negara (*een kernbegrip in het administratief recht*).[[137]](#footnote-138)

Di kalangan para sarjana terdapat perbedaan pendapat dalam mendefinisikan istilah keputusan. Berikut ini akan disajikan bebe­rapa definisi tentang *beschikking*.

* 1. *De beschikking is dus de wilsverklaring van een bestuursorgaan voor een bijzonder geval, gericht op het scheppen van een nieuwe, het wijzigen of het opheffen van een bestaande rechtsverhouding*.[[138]](#footnote-139)

(Keputusan adalah pernyataan kehendak dari organ pernerin­tahan untuk {melaksanakan} hal khusus, ditujukan untuk men­ciptakan hubungan hukum baru, mengubah, atau menghapus hubungan hukum yang ada).

* 1. *Beschikking*; *een* *wilsverklaring* *naar aanleiding van een ingediend verzoekschrift, of althans een gebleken wensch of behoefte*.[[139]](#footnote-140)

(Keputusan adalah suatu pernyataan kehendak yang disebabkan oleh surat permohonan yang diajukan, atau setidak-tidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan).

* 1. “... *Eenvoudig geworden een definitie van het begrip beschikking te geven: Een eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling van een bestuursorgaan gericht op een concreet geval*”.[[140]](#footnote-141)

(... secara sederhana, definisi keputusan dapat diberikan: suatu tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan yang ditujukan pada peristiwa konkret).

* 1. *Een beschikking is een individuele of concrete publiekrechtelijke rechts-beslissing: een beslissing van een bestuursorgaan, gebaseerd op een publiek-rechtelijke bevoegheid.... Geschapen voor een of meer individuen of met betrekking tot een of meer concrete zaken of situaties. Die beslissing verplicht mensen of organisaties tot iets, geeft ze bevoegdheden of geeft ze aanspraken*.[[141]](#footnote-142)

(*Beschikking* adalah keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual: keputusan itu berasal dari organ pemerintahan, yang didasarkan pada kewenangan hukum publik... Dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka).

* 1. *Onder ‘beschikking’ kan in zijn algemeenheid worden verstaan: een besluit afkomstig van een bestuursorgaan, dat gericht is op rechtsgevolg.[[142]](#footnote-143)*

(Secara umum, *beschikking* dapat diartikan; keputusan yang berasal dari organ pemerintahan yang ditujukan untuk menim­bulkan akibat hukum).

* 1. *Beschikking* adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum.[[143]](#footnote-144)
  2. *Beschikking* adalah perbuatan hukum publik bersegi satu (yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa).[[144]](#footnote-145)
  3. *Beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa.[[145]](#footnote-146)

1. Unsur-unsur Keputusan

Berdasarkan beberapa definisi dari para sarjana tersebut, tam­pak ada beberapa unsur yang terdapat dalam *beschikking*, yaitu: a) pernyataan kehendak sepihak (*enjizdige schriftelijke wilsverkfaring*); b) dikeluarkan oleh organ pemerintahan (*bestuursorgaan*); c) didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik (*publiekbevoegdheid*); d) ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa konkret dan indivi­dual; e) dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi.

Sebelum menguraikan unsur-unsur keputusan ini, terlebih dahulu dikemukakan pengertian keputusan berdasarkan Pasal 2 UU Administrasi Belanda (AwB) dan menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN jo UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, yaitu sebagai berikut.

*“De eenzijdig, naar buiten gerichte schriftelijke wilsverklaring van een administratief orgaan van de central overheid, gegeven krachtens een in enig staats-of administratiefrechtelijk voorschrif vervntte bevoegdheid of verplichting en gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van de een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding, dan wel inhoudende de weigering tot zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen”.*

(Pernyataan kehendak tertulis secara sepihak dari organ peme­rintahan pusat, yang diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara, yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan).

Berdasarkan definisi ini tampak ada enam unsur keputusan, yaitu sebagai berikut.

1. *Een naar buiten gerichte schriftelijke wilsverklaring;*
2. *Gegeven krachtens een in enig staats-of administratiefrechtelijk voorschrift vervatte bevoegdheid of verplichting;*
3. *Eenzijdig;*
4. *Met zondering van besluiten van algemene strekking;*
5. *Gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding dan wel inhoudende de weigering tot zodanig vaststellen, wizjigen, opheffen ofscheppen;*
6. *Afkomstig van een administratief orgaan*.[[146]](#footnote-147)

Terjemahannya:

1. Suatu pernyataan kehendak tertulis;
2. Diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari hukum tata negara atau hukum administrasi;
3. Bersifat sepihak;
4. Dengan mengecualikan keputusan yang bersifat umum;
5. Yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pcngakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau mencip­takan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan, sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan;
6. Berasal dari organ pemerintahan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, keputusan didefinisikan sebagai; *“Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”*.[[147]](#footnote-148) Berdasarkan definisi ini tampak bahwa KTUN memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN;
3. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Bersifat konkret, individual, dan final;
5. Menimbulkan akibat hukum
6. Seseorang atau badan hukum perdata.

Berikut ini akan dijelaskan unsur-unsur keputusan tersebut secara teoretik dan berdasarkan hukum positif.

1. Pernyataan Kehendak Sepihak Secara Tertulis

Secara teoretik, hubungan hukum publik (publiekrechtsbetrekkin) senantiasa bersifat sepihak atau bersegi satu, “*Administratiejrechtelijk* *e rechtshandelingen zijn enzijdige rechtshandelingen*”[[148]](#footnote-149) (tindakan hukum administrasi adalah tindakan hukum sepihak). Oleh karena itu, hubungan hukum publik berbeda halnya dengan hubungan hukum dalam bidang perdata yang selalu bersifat dua pihak (*tweejizdige*) atau lebih, karena dalam hukum perdata di samping ada kesamaan kedudukan juga ada asas otonomi yang berupa kebebasan pihak yang bersangkutan untuk mengadakan hubungan hukum atau tidak serta menentukan apa isi hubungan hukum itu.[[149]](#footnote-150) Sebagai wujud dari pernyataan kehendak sepihak, pembuatan dan penerbitan keputusan hanya berasal dari pihak pemerintah, tidak tergantung kepada pihak lain.

Ketika pemerintah dihadapkan pada peristiwa konkret dan pemerintah memiliki motivasi dan keinginan untuk menyele­aikan peristiwa tersebut, pemerintah diberi wewenang untuk mengambil tindakan hukum secara sepihak dengan menuangkan motivasi dan keinginannya itu dalam bentuk keputusan. Artinya keputusan merupakan hasil dari tindakan hukum yang dituangkan dalam bentuk tertulis, sebagai wujud dari motivasi dan keinginan pemerintah. Menurut F.C.M.A. Michiels,[[150]](#footnote-151) keputusan adalah sebagai tindakan hukum, yang merupakan wujud dari; *motieven­wil-keuze-gedrag/handeling* (alasan-alasan-kehendak-pilihan­tindakan). Telah disebutkan bahwa tindakan hukum publik itu selalu bersifat sepihak, sehingga keputusan merupakan hasil dari tindakan sepihak pemerintah yang dituangkan dalam bentuk tertulis. Dengan demikian, jelaslah bahwa keputusan merupakan pernyataan kehendak sepihak secara tertulis. Menurut Soehardjo, keputusan TUN adalah keputusan sepihak dari organ pemerintah. Ini tidak berarti bahwa kepada pihak siapa keputusan itu ditujukan sebelumnya sama sekali tidak mengetahui akan adanya keputusan itu, dengan kata lain bahwa inisiatif sepenuhnya ada pada pihak pemerintah. Pada umumnya para ahli berpendapat bahwa keputusan itu adalah keputusan sepihak, karena bagaimanapun keputusan itu tergantung dari pemerintah, yang dapat memberikan atau menolaknya.[[151]](#footnote-152) Dengan kata lain, “*Eenzijdig, omdat de overheid tot die rechtshandeling eenzijdig besluit, dus zonder wilsovereenstemming met een anders*”[[152]](#footnote-153) (Sepihak, karena pemerintah memutuskan untuk melakukan tindakan hukum itu sepihak, artinya tanpa persetujuan kehendak pihak lainnya).

Pernyataan kehendak sepihak yang dituangkan dalam bentuk tertulis ini muncul dalam dua kemungkinan; ditujukan ke dalam (*naar binnen gericht*), yaitu keputusan berlaku ke dalam lingkungan administrasi negara sendiri, dan ditujukan ke luar (*naar buiten gericht*), yang berlaku bagi warga negara atau badan hukum perdata. Atas dasar pembagian ini lalu dikenal dua jenis keputusan; kepu­tusan intern (*interne* *beschikking*) dan keputusan ekstern (*externe beschikking*). Keputusan yang relevan dengan pembahasan ini hanyalah keputusan ekstern, yang berarti *“naar buiten de administratie gericht”* (ditujukan ke luar dari administrasi).[[153]](#footnote-154)

Berdasarkan Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, istilah “penetapan tertulis” menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formatnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tcrtulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu, sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini apabila sudah jelas:

* 1. Badan atau pejabat TUN mana yang mengeluarkannya;
  2. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
  3. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Berdasarkan kriteria ini, dua contoh kasus di bawah ini akan memperjelas bahwa kualifikasi penetapan tertulis, tidak dalam bentuk formalnya, tetapi dari segi isi atau materinya, yaitu kasus “surat undangan” dan kasus “plank” atau papan nama bertuliskan “tanah sengketa”, yakni:

* 1. Paulus Djaja Santosa Tabeta yang beralamat di Cengkareng, Jakarta Barat, memiliki sebidang tanah. Suatu ketika ada pihak lain (Ny. Sriyanti) mengklaim bahwa tanah tersebut adalah miliknya. Paulus merasa memiliki tanah tersebut karena mempunyai selembar sertifikat hak pakai tertanggal 23 November 1987, sedangkan Sriyanti memiliki bukti sertifikat hak pakai atas namanya yang telah berakhir sejak 1982. Karena ada perselisihan antara Paulus dan Sriyanti ini, kemudian Walikota turun tangan dengan mengirimkan surat undangan kepada Paulus untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Akan tetapi, Paulus yang merasa tidak perlu ada pihak lain yang ikut campur, tidak dapat menerima adanya surat undangan Walikota tersebut, bahkan Paulus merasa telah dirugikan dengan surat undangan itu, yakni Paulus tidak dapat memperoleh IMB atas tanahnya dan Paulus juga tidak dapat menjual tanah miliknya itu. Karena itu Paulus mengajukan gugatan terhadap Walikota melalui PTUN Jakarta. Dan gugatan Paulus ini diterima di PTUN.
  2. Seseorang menggugat Kepala Desa sebagai tergugat I dan Camat sebagai tergugat II. Alasan gugatan adalah bahwa penggugat merasa keberatan atas pemasangan papan nama (plank) yang bertuliskan “Tanah Sengketa” di atas tanah miliki penggugat. Putusan PTUN Medan No. 06/G/1992/PTUN Mdn menyatakan bahwa gugatan seorang warga terhadap Kepala Desa sebagai tergugat I dan Camat sebagai tergugat II, diterima dan dikabulkan sebagian.

Berdasarkan putusan PTUN, “surat undangan” dan “plank” tersebut dapat dikualifikasi sebagai keputusan untuk unsur penetapan tertulis. Unsur penetapan tertulis ini tidak harus berbentuk surat keputusan formal. Unsur penetapan tertulis ini ada pula pengecualiannya, yaitu Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986,[[154]](#footnote-155) yang dikenal dengan KTUN fiktif/negatif. Secara lengkap Pasal 3 ini berbunyi sebagai berikut.

* + 1. Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak menge­luarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
    2. Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Ncgara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalarn peraturan perundang­undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
    3. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Dalam penjelasan Pasal 3 ayat (2) disebutkan; “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerima permohonan dianggap telah mengeluarkan keputusan yang berisi penolakan permohonan tersebut apabila tenggang waktu yang ditetapkan telah lewat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu bersikap diam, tidak melayani permohonan yang diterimanya”.

1. Dikeluarkan oleh Pemerintah

Keputusan merupakan fenomena kenegaraan dan pemerin­tahan. Hampir semua organ kenegaraan dan pemerintahan berwe­nang untuk mengeluarkan keputusan. Dalam praktik kita mengenal keputusan yang dikeluarkan oleh organ-organ kenegaraan seperti keputusan MPR, keputusan Ketua DPR, keputusan Presiden selaku Kepala Negara, keputusan hakim (*rechterlijke* *beschikking*), dan sebagainya. Meskipun demikian, keputusan yang dimaksudkan di sini hanyalah keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah selaku administrasi negara. Keputusan yang dikeluarkan oleh organ-organ kenegaraan tidak termasuk dalam pengertian *beschikking* berdasarkan Hukum Administrasi Negara.

Bila keputusan dibatasi pada keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau tata usaha negara, maka akan memunculkan pertanyaan siapa yang dimaksud dengan pemerintah atau tata usaha negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 1986, tata usaha negara adalah administrasi yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” ialah kegiatan yang bersifat eksekutif. Dalam kepustakaan disebutkan bahwa, “*Het woord bestuur pleegt te worden gelijkgesteld met uitvoerende macht. Het betekent dan het gedeelte van de overheidsorganen en van overheidsfuncties, die niet zijn wetgevende en rechtsprekende organen en functies*”[[155]](#footnote-156) (kata pemerintahan diartikan sama dengan kekuasaan eksekutif. Artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, selain organ dan fungsi pembuatan undang-undang dan peradilan), dengan kata lain, “*Onder (openbaar) bestuur verstaan wij alle activiteiten van de overheid die niet als wetgeving en rechtspraak zijn aan te merken*”[[156]](#footnote-157) (pernerintahan umum diartikan semua aktivitas pemerintah, yang tidak termasuk sebagai pembuatan undang-undang dan peradilan). Beragamanya lembaga atau organ pemerintahan dan yang “dipersamakan” dengan organ pemerintahan menunjukkan bahwa pengertian Badan atau Pejabat TUN memiliki cakupan yang sangat luas, yang berarti luas pula pihak-pihak yang dapat diberikan wewenang pemerintahan untuk membuat dan mengeluarkan keputusan.

1. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku

Telah disebutkan bahwa keputusan adalah hasil dari tindakan hukum pemerintahan. Dalam negara hukum, setiap tindakan hukum pemerintah harus didasarkan pada asas legalitas, yang berarti, “...*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen. In de werking ten aanzien van het bestuur wordt het legaliteitsbeginsel wel als afzonderlijk geformuleerd rechtsstaatsbeginsel tot uitdrukking gebracht; het beginsel van wetmatigheid van bestuur*”[[157]](#footnote-158) (...bahwa pemerintah tunduk pada undang-undang. Dalam hubungannya dengan pelaksanaan tugas, pemerintah harus tunduk pada asas legalitas sebagaimana telah dirumuskan secara tersendiri dalam prinsip negara hukum melalui ungkapan; prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang). Esensi dari asas legalitas adalah wewenang, yaitu “*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*”,[[158]](#footnote-159) yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Menurut H.D. Stout, *“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van best uursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer”[[159]](#footnote-160)*

(Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan­aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik). Menurut F.P.C.L. Tonnaer, “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*”[[160]](#footnote-161) (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).

Pembuatan dan penerbitan keputusan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau harus didasarkan pada wewenang pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar kewenangan, pemerintah atau mta usaha negara tidak dapat membuat dan menerbitkan kepu­tusan atau keputusan itu menjadi tidak sah. Keputusan itu akan menimbulkan akibat hukum bagi pihak yang dikenai keputusan, karena itu pembuatannya harus didasarkan pada kewenangan yang sah. Organ pemerintahan dapat memperoleh kewenangan untuk membuat keputusan tersebut melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

1. Bersifat Konkret, Individual, dan Final

Berdasarkan rangkaian norma, sebagaimana yang dikenal (I,ihni ilmu Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara, keputusan memiliki sifat norma hukum yang *individual-konkret* dari rangkaian norma hukum yang bersifat *umum-abstrak*. Untuk menuangkan hal-hal yang bersifat umum dan abstrak ke dalam peristiwa-peristiwa konkret, maka dikeluarkanlah keputusan­keputusan yang akan membawa peristiwa umum itu sehingga dapat dilaksanakan.[[161]](#footnote-162) KTUN bersifat individual artinya *niet algemeen, gerekend naar de geadresseerde van de beslissing* (tidak untuk umum, tertentu berdasarkan apa yang dituju oleh keputusan itu), dan konkret berarti *niet algemeen (niet abtract) naar object, eveentueel beperkt naar plaats of tijd* (tidak bersifat umum {tidak abstrak} objeknya, yang mungkin terbatas waktu atau tempatnya).[[162]](#footnote-163)

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, sebagaimana disebutkan di atas, keputusan memiliki sifat konkret, individual, dan final. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa; konkret artinya objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai rumah si A, izin usaha bagi si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri; individual artinya KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut; final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya, keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN).

1. Menimbulkan Akibat Hukum

Telah disebutkan bahwa keputusan merupakan wujud konkret dari tindakan hukum pemerintahan (*bestuursrechthandelingen*). Secara teoretis, tindakan hukum berarti *de handelingen die naar hun aard gericht op een bepaald rechtsgevolg*”,[[163]](#footnote-164) (tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu), atau “*Een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*",[[164]](#footnote-165) (Tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban). Dengan demikian, tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh organ pemerintahan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu khususnya di bidang pemerintahan atau administrasi negara.

Meskipun pemerintah dapat melakukan tindakan hukum privat, namun dalam hal ini hanya dibatasi pada tindakan pemerintah yang bersifat publik. Tindakan hukum publik yaitu *rechtshandelingen die worden verricht krachtens een publiekrechte lijke hevoegdheid*,[[165]](#footnote-166) (tindakan-tindakan hukum yang dilakukan berdasar­kan kewenangan yang bersifat hukum publik). Menurut J.B.J.M. *ten Berge, Publiekrechtelijke rechtshandelingen kunnen slechts voortvloeien uit publiekrechtelijke bevoegdheden*,[[166]](#footnote-167) (tindakan-tindakan yang bersifat hukum publik hanya dapat lahir dari kewenangan yang bersifat hukum publik). Telah disebutkan bahwa tindakan hukum publik pemerintah ini terbagi dalam dua jenis yaitu tindakan hukum publik yang bersifat sepihak (*eenzijdi*g) dan dua pihak atau lebih (*meerzijdi*g). Dalam hubungannya dengan keputusan ini, tindakan hukum yang dimaksud hanyalah tindakan hukum publik yang brrsifit sepihak.

Berdasarkan paparan mengenai tindakan hukum pemerin­tahan tersebut tampak bahwa keputusan merupakan instrumen yang digunakan oleh organ pemerintahan dalam bidang publik dan digunakan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu.

“*Met rechtsgevolg wordt bedoeld, dat door het besluit een recht c.q. een verplichting dan wel een bevoegdheid of een status ontstaat*,[[167]](#footnote-168) (akibat hukum yang dimaksud yang lahir dari keputusan adalah munculnya hak, kewajiban, kewenangan, atau status tertentu). Dengan kata lain, akibat hukum yang dimaksudkan adalah muncul atau lenyapnya hak dan kewajiban bagi subjek hukum tertentu. Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum, dalam hal ini akibat dikeluarkannya keputusan, berarti muncul atau lenyapnya hak dan kewajiban bagi subjek hukum tertentu segera setelah adanya keputusan tertentu.[[168]](#footnote-169) Sebagai contoh mengenai akibat hukum yang muncul dari dikeluarkannya keputusan adalah pengangkatan atau pemberhentian seseorang sebagai pegawai negeri berdasarkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang. Surat keputusan pengangkatan akan menimbulkan akibat hukum yang berupa lahirnya hak dan kewajiban bagi pegawai negeri yang sebelumnya tidak atau belum ada, sedangkan surat keputusan pemberhentian akan menimbulkan akibat hukum berupa lenyapnya hak dan kewajiban bagi pegawai negeri yang bersangkutan yang sebelumnya telah ada. Dapat pula terjadi bahwa dikeluarkannya keputusan itu tidak melahirkan atau melenyapkan hak dan kewajiban, tetapi sekadar menyatakan hak dan kewajiban yang telah ada. Dalam hal demikian, keputusan jenis ini disebut keputusan deklaratoir.

1. Seseorang atau Badan Hukum Perdata

Dalam lalu lintas pergaulan hukum (*rechtsverkeer*) khususnya dalam bidang keperdataan, dikenal istilah subjek hukum, yaitu “*de drager van de rechten en plichten*” atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Subjek hukum ini terdiri dari manusia (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Kualifikasi untuk menentukan subjek hukum adalah mampu (*bekwaam*) atau tidak mampu (*onbekwaam*) untuk mendukung atau memikul hak dan kewajiban hukum. Berdasarkan hukum keperdataan, seseorang atau badan hukum yang dinyatakan tidak mampu seperti orang yang berada dalam pengampuan atau perusahaan yang dinyatakan pailit tidak dapat dikualifikasi sebagai subjek hukum. Orang yang berada dalam pengampuan dan perusahaan yang pailit dikategorikan tidak memiliki kecakapan untuk mendukung hak dan kewajiban hukum. Keputusan sebagai wujud dari tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan ditujukan pada subjek hukum yang berupa seseorang atau badan hukum perdata yang memiliki kecakapan untuk melakukan tindakan hukum.

Telah disebutkan di atas, bahwa badan hukum keperdataan dalam keadaan dan alasan tertentu dapat dikualifikasi sebagai jabatan pemerintahan khususnya ketika sedang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan, dengan syarat-syarat yang telah disebutkan di atas. Menurut Indroharto, yang dimaksud di sini (badan hukum) adalah murni badan yang menurut pengertian hukum perdata berstatus sebagai badan hukum, seperti CV, PT, Firma, Yayasan, Perkumpulan, Persekutuan Perdata (*maatschap*), din schagainya yang berstatus badan hukum. jadi bukan lembaga Irukuni publik yang berstatus sebagai badan hukum, seperti provinsi, kabupaten, departemen, dan sebagainya. Bukan pula bandan hukum perdata atau lembaga hukum swasta yang sedang melaksanakan suatu tugas pemerintahan yang statusnya dianggap sebagai badan atau jabatan TUN.[[169]](#footnote-170)

1. Macam-macam Keputusan

Secara teoretis dalam Hukum Administrasi Negara, dikenal ada beberapa macam dan sifat keputusan, yaitu sebagai [berikut.](http://berikut.bs)[[170]](#footnote-171)

1. Keputusan Deklaratoir dan Keputusan Konstitutif

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

Keputusan yang bersifat konstitutif dapat berupa hal-hal sebagai berikut. [[171]](#footnote-172)

* 1. *beschikking*en *die een verplichting opleggen om iets te doen, te laten, of te dulden*, (keputusan-keputusan yang meletakkan kewajiban untuk melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu, atau memperkenankan sesuatu);
  2. *beschikkingen welke aan een persoon, een instelling of een zaak een status verlenen, waardoor op die persoon of die zaak bepalde rechtsregel van toepassing worden,* (keputusan-keputusan yang memberikan status pada seseorang, lembaga, atau perusahaan, dan oleh karena itu seseorang atau perusahaan itu dapat menerapkan aturan hukum tertentu);
  3. *beschikkingen welke een prestatie van de overheid in het vooruitzicht stellen*, (keputusan-keputusan yang meletakkan prestasi atau harapan pada perbuatan pemerintah = subsidi atau bantuan, pen.);
  4. *beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was,* (keputusan yang mengizinkan sesuatu yang sebelumnya tidak diizinkan);
  5. *beschikkingen welke aan beschikkingen van lagere organen werking verlenen of bestaande werking ontnemen, (keputusan-keputusan* yang menyetujui atau membatalkan berlakunya keputusan organ yang lebih rendah = pengesahan {*goedkeuring*} atau pembatalan {*vernietiging*}, pen.).

1. Keputusan yang Menguntungkan dan yang Memberi Beban

Keputusan bersifat menguntungkan (*begunstigende* *beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan ke­mungkinan untuk memperoleh sesuatu yang tanpa adanya keputusan itu tidak akan ada atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada, sedangkan keputusan yang memberi beban (*belastende* *beschikking*) adalah keputusan yang meletakkan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau keputusan mengenai penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan. Pemilahan jenis keputusan yang menguntungkan dan memberi beban ini penting terutama dalam kaitannya dengan pencabutan keputusan. Keputusan yang memberi beban atau yang memberatkan ini relatif lebih mudah dalam pencabutannya. Di samping itu, relevansi pembedaan ini ialah kemungkinan terjadinya gugatan. Dalam hal KTUN itu menguntungkan, gugatan bakal muncul dari pihak III, sedangkan dalam hal KTUN memberi beban (misalnya penetapan pajak), gugatan berasal dari pihak IL[[172]](#footnote-173)

1. Keputusan Eenmalig dan Keputusan yang Permanen

Keputusan eenmalig adalah keputusan yang hanya berlaku sekali atau keputusan sepintas lalu, yang dalam istilah lain disebut keputusan yang bersifat kilat (*vluctige* *beschikking*) seperti IMB atau izin untuk mengadakan rapat umum, sedangkan keputusan permanen adalah keputusan yang memiliki masa berlaku yang relatif [lama. WF](http://lama.WF). Prins menyebutkan beberapa keputusan yang dianggap sebagai keputusan “sepintas lalu”, yaitu:

* 1. Keputusan yang bermaksudkan mengubah teks keputusan yang terdahulu;
  2. Keputusan negatif. Sebab, keputusan semacam ini maksudnya untuk tidak melaksanakan sesuatu hal dan tidak merupakan halangan untuk bertindak, bilamana terjadi perubahan dalam anggapan atau keadaan;
  3. Penarikan kembali atau pembatalan. Seperti halnya dengan keputusan negatif, penarikan kembali atau pembatalan tidak membawa hasil yang positif dan tidak menjadi halangan untuk mengambil keputusan yang identik dengan yang dibatalkan itu;
  4. Pernyataan dapat dilaksanakan.[[173]](#footnote-174)

1. Keputusan yang Bebas dan yang Terikat

Keputusan yang bersifat bebas adalah keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) atau kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi, sedangkan keputusan yang terikat adalah keputusan yang didasarkan pada kewenangan pemerintahan yang bersifat terikat (*gebonden bevoegdheid*), artinya keputusan itu hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan.

1. Keputusan Positif dan Negatif

Keputusan positif adalah keputusan yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang dikenai keputusan, sedangkan keputusan negatif adalah keputusan yang tidak menimbulkan perubahan keadaan hukum yang telah ada. Keputusan positif terbagi dalam lima golongan, yaitu:

* 1. Keputusan, yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum baru;
  2. Keputusan, yang melahirkan keadaan hukum baru bagi objek tertentu;
  3. Keputusan, yang menyebabkan berdirinya atau bubarnya badan ukum;
  4. Keputusan, yang membebankan kewajiban baru kepada sese­rang atau beberapa orang (perintah);
  5. Keputusan, yang memberikan hak baru kepada seseorang atau beberapa orang (keputusan yang menguntungkan)[[174]](#footnote-175)

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

1. Keputusan Perorangan dan Kebendaan

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

1. Syarat-syarat Pembuatan Keputusan

Pembuatan keputusan tata usaha negara harus memerhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechtsgeldig*) dan memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk dilaksanakan. Syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam pembuatan keputusan ini mencakup syarat materiil dan syarat formal.[[175]](#footnote-176)

1. Syarat-syarat materiil terdiri atas:
   1. Organ pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang;
   2. Karena keputusan suatu pernyataan kehendak (*wilsverkla­ring*), maka keputusan tidak boleh mengandung keku­rangan-kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*), seperti penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*) atau suap (*omkoping*), kesesatan (*dwaling*);
   3. Keputusan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu;
   4. Keputusan harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.
2. Syarat-syarat formal terdiri atas:
   1. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;
   2. Keputusan harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan itu;
   3. Syarat-syarat berhubung dengan pelaksanaan keputusan itu harus dipenuhi;
   4. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal­hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu harus diperhatikan.

Apabila syarat materiil dan syarat formal ini telah terpenuhi, maka keputusan itu sah menurut hukum (*rechtsgeldig*), artinya dapat diterima sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau sejalan dengan ketentuan hukum yang ada baik secara prosedural/formal maupun materiil. Sebaliknya, bila satu atau beberapa persyaratan itu tidak terpenuhi, maka keputusan itu mengandung kekurangan dan menjadi tidak sah. F.H. van der Burg dan kawan-kawan menyebutkan bahwa keputusan dianggap tidak sah jika dibuat oleh organ yang tidak berwenang (*onbevoegdheid*), mengandung cacat bentuk (*vormgebreken*), cacat isi (*inhoudsgebreken*), dan cacat kehendak (*wilsgebreken*).[[176]](#footnote-177) A.M. Donner mengemukakan akibat­akibat dari keputusan yang tidak sah yaitu sebagai berikut.

* + 1. Keputusan itu harus dianggap batal sama sekali;
    2. Berlakunya keputusan itu dapat digugat:

1. dalam banding (beroep).
2. dalam pembatalan oleh jabatan (*amtshalve vernietiging*) karena bertentangan dengan undang-undang.
3. Dalam penarikan kembali (intrekking) oleh kekuasaan yang berhak (competent) mengeluarkan keputusan itu.
   * 1. Dalam hal keputusan tersebut, sebelum dapat berlaku, memer­lukan persetujuan (peneguhan) suatu badan kenegaraan yang lebih tinggi, maka persetujuan itu tidak diberi.
     2. Keputusan itu diberi tujuan lain daripada tujuan permulaannya (*conversie*). [[177]](#footnote-178)

Van der Wel menyebutkan enam macam akibat suatu keputusan yang mengandung kekurangan, yaitu sebagai berikut.[[178]](#footnote-179)

1. Batal karena hukum.
2. Kekurangan itu menjadi sebab atau menimbulkan kewajiban untuk membatalkan keputusan itu untuk sebagiannya atau seluruhnya.
3. Kekurangan itu menyebabkan bahwa alat pemerintah yang lebih tinggi dan yang berkompeten untuk menyetujui atau meneguhkannya, tidak sanggup memberi persetujuan atau peneguhan itu.
4. Kekurangan itu tidak memengaruhi berlakunya keputusan.
5. Karena kekurangan itu, keputusan yang bersangkutan dikon­versi ke dalam keputusan lain.
6. Hakim sipil (biasa) menganggap keputusan yang bersang­kutan tidak mengikat.

Meskipun suatu keputusan itu dianggap sah dan akan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, akan tetapi keputusan yang sah itu tidak dengan sendirinya berlaku, karena untuk berlakunya suatu keputusan harus memerhatikan tiga hal berikut ini; pertama, jika berdasarkan peraturan dasarnya terhadap keputusan itu tidak memberi kemungkinan mengajukan permohonan banding bagi yang dikenai keputusan, maka keputusan itu mulai berlaku sejak saat diterbitkan (*ex nunc*); kedua, jika berdasarkan peraturan dasarnya terdapat kemungkinan untuk mengajukan banding terhadap keputusan yang bersangkutan, maka keberlakuan keputusan itu tergantung dari proses banding itu. Kranenburg dan Vegting menyebutkan empat cara mengajukan pcrrnohonan banding terhadap keputusan, yaitu sebagai berikut.

* 1. Pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan pcnihatalan keputusan pada tingkat banding, di mana kcniungkinan itu ada;
  2. Pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan kepada pemerintah supaya keputusan itu dibatalkan;
  3. Pihak yang dikenai keputusan itu dapat mengajukan masa­lahnya kepada hakim biasa agar keputusan itu dinyatakan batal karena bertentangan dengan hukum;
  4. Pihak yang dikenai keputusan itu dapat, apabila karena tidak memenuhinya keputusan itu, berusaha untuk memperoleh keputusan dari hakim seperti yang dimaksudkan dalam bagian C.[[179]](#footnote-180)

Pada umumnya batas waktu mengajukan banding itu ditentukan dalam peraturan dasar yang terkait dengan keputusan itu. Jika batas waktu banding telah berakhir dan tidak digunakan oleh mereka yang dikenai keputusan itu, maka keputusan itu mulai berlaku sejak saat berakhirnya batas waktu banding itu; ketiga, jika keputusan itu memerlukan pengesahan dari organ atau instansi pemerintahan yang lebih tinggi, maka keputusan itu mulai berlaku setelah mendapatkan pengesahan. Berkenaan dengan pengesahan atau persetujuan ini terdapat tiga pendapat, yaitu sebagai berikut.

1. Karena berhak untuk memberikan persetujuan, Mahkota (pemerintah) menjadi pembuat serta undang-undang, jadi merupakan hak pengukuhan;
2. Hak memberikan persetujuan adalah hak placet, artinya melepaskan tanggung jawab (jadi, pernyataan dapat dilak­sanakan);
3. Persetujuan merupakan tindakan terus-menerus, artinya tidak berakhir pada saat diberikan, tetapi dapat ditarik kembali selama yang disetujuinya masih berlaku.[[180]](#footnote-181)

Keputusan yang sah dan telah dapat bcrlaku dengan sendi­rinya akan memiliki kekuatan hukum formal (*formeel rechtskracht*) dan kekuataan hukum materiil (*materiele rechtskracht*). Kekuatan hukum formal suatu keputusan ialah pengaruh yang dapat diadakan oleh karena adanya keputusan itu. Suatu keputusan mempunyai kekuatan hukum formal bilamana keputusan itu tidak lagi dapat dibantah oleh suatu alat hukum (*rechtsmiddel*).[[181]](#footnote-182) Dengan kata lain, keputusan yang telah memiliki kekuatan hukum formal itu tidak dapat dibantah baik oleh pihak yang berkepentingan, oleh hakim, organ pemerintahan yang lebih tinggi, maupun organ yang membuat keputusan itu sendiri (*zowel door belanghebbende, door een hoger bestuursorgeen, als door het beschikkend orgaan zelf*). Keputusan tata usaha negara itu memiliki kekuatan hukum formal dalam dua hal; pertama, keputusan tersebut telah mendapat persetujuan untuk berlaku dari alat negara yang lebih tinggi yang berhak memberikan persetujuan tersebut; kedua, suatu keputusan di mana permohonan untuk banding terhadap keputusan itu ditolak atau karena tidak menggunakan hak bandingnya dalam j angka waktu yang ditentukan oleh undang-undang.[[182]](#footnote-183) Adapun yang dimaksud dengan keputusan yang mempunyai kekuatan hukum materiil adalah pengaruh yang dapat diadakan oleh karena isi atau materi dari keputusan itu. E. Utrecht menyebutkan bahwa suatu keputusan mempunyai kekuatan hukum materiil, bilamana keputusan itu tidak lagi dapat ditiadakan oleh alat negara yang membuatnya,[[183]](#footnote-184) kecuali peraturan perundang­undangan memberikan kemungkinan kepada pemerintah atau administrasi negara untuk meniadakan keputusan tersebut.

Keputusan yang sah dan sudah dinyatakan berlaku, di sam­ping mempunyai kekuatan hukum formal dan materiil, juga akan melahirkan prinsip praduga *rechtmatig* (*het vermoeden van rcchematigheid atau presumtio justea causa*). Prinsip ini mengandung arti bahwa *“Setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau administrasi negara itu dianggap sah menurut hukum”*. Asas praduga rechtmatig ini membawa konsekuensi bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, kecuali setelah ada pembatalan (*vernietiging*) dari pengadilan. Lebih lanjut, konsekuensi praduga rechtmatig ini adalah bahwa pada dasarnya keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah itu tidak dapat ditunda pelaksanaannya meskipun terdapat keberatan (*bezwaar*), banding (*beroep*), perlawanan (*bestreden*) atau gugatan terhadap suatu keputusan oleh pihak yang dikenai keputusan tersebut.

Asas praduga *rechtmatig* ini dianut pula oleh UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN jo UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 67 ayat (1); “Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat”. Dalam penjelasannya antara lain disebutkan, “Akan tetapi selama hal itu belum diputus oleh Pengadilan, maka Keputusan Tata Usaha Negara harus dianggap menurut hukum. Dalam proses di muka Pengadilan Tata Usaha Negara memang dimaksudkan untuk menguji apakah dugaan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu melawan hukum beralasan atau tidak. Itulah dasar hukum acara Tata Usaha Negara yang bertolak dari anggapan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara itu selalu menurut hukum. Dari segi perlindungan hukum, maka Hukum Acara Tata Usaha Negara yang merupakan sarana hukum untuk dalam keadaan konkret meniadakan anggapan tersebut. Oleh karena itu, pada asasnya selama hal tersebut belum diputuskan oleh Pengadilan, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dianggap menurut hukum dan dapat dilaksanakan. Akan tetapi, dalam keadaan tertentu, penggugat dapat mengajukan permohonan agar selama proses berjalan, Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu diperintahkan ditunda pelaksanaannya”.

Asas praduga rechtmatig tersebut berkaitan erat dengan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) yang terdapat dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), yang menurut SF. Marbun asas kepastian hukum ini menghendaki:

“Dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan/pejabat administrasi negara dan keputusan itu tidak akan dicabut kembali oleh badan/pejabat administrasi negara, meskipun surat keputusan itu mengandung kekurangan.

Jika pejabat administrasi negara dapat sewaktu-waktu mencabut atau membatalkan surat keputusan yang telah dikeluarkannya, tindakan demikian kecuali dapat merugikan penerima surat keputusan juga dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap setiap tindakan yang dilakukan oleh badan/ pejabat administrasi negara. Karena ketiadaan kepastian hukum maka masyarakat akan selalu meragukan setiap tindakan yang dilakukan oleh badan/pejabat administrasi. Masyarakat akan selalu dibayangi keraguan terhadap hak yang telah diperolehnya, karena hak tersebut sewaktu-waktu dapat saja dicabut atau dibatalkan kembali oleh badan/pejabat administrasi negara yang mengeluarkannya maupun oleh atasannya.[[184]](#footnote-185)

Meskipun diasumsikan bahwa setiap keputusan yang telah dikeluarkan dianggap sah menurut hukum, akan tetapi di da­lam praktik hampir semua surat keputusan, khususnya dalam praktik administrasi di Indonesia, terdapat klausula pengaman (*veiligheidsclausule*) yang pada umumnya berbunyi; “Apabila di kemudian hari terdapat kekeliruan atau kekurangan, maka surat keputusan ini akan ditinjau kembali”. Rumus seperti itu di satu sisi bertentangan dengan asas kepastian hukum dan di sisi lain bertentangan dengan asas praduga rechtmatig. Dengan kata lain, klausula pengaman itu merupakan suatu hal yang keliru, tidak bermanfaat dan mubajir, sebab dapat menggoyahkan sendi-sendi kepastian hukum.[[185]](#footnote-186)

Meskipun asas praduga rechtmatig ini demikian penting dalam melandasi setiap keputusan dengan beberapa konsekuensi yang lahir darinya, namun asas ini tidak berarti meniadakan sama sekali kemungkinan perubahan, pencabutan, atau penundaan keputusan tata usaha negara. Pencabutan (*intrekking*), perubahan (*wijziging*), dan penundaan (*schorsing*) keputusan tata usaha negara dapat dilakukan dengan beberapa alasan, sebagaimana akan dijelaskan pada saat membicarakan tentang sanksi-sanksi dalam Hukum Administrasi Negara.

1. **Fungsi Pengawas Peradilan Tata Usaha Negara** 
   1. **Pengawasan Internal**

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 penjelasan mengatakan agar peradilan dapat berjalan dengan efektif, Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah hukumnya. Hal ini akan meningkatkan koordinasi antara Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah hukum suatu Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang bernamfaat bagi rakyat pencari keadilan, karena Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam melakukan pengawasan tersebut dapat memberikan petunjuk, teguran, dan peringatan

Selain itu pekerjaan dan kewajiban Hakim secara langsung dapat di awasi sehingga pelaksanaan peradilan yang sederhana, cepat, adil, dan biaya ringa akan lebih terjamin.

Petunjuk yang menimbulkan persangkaan keras bahwa seorang Hakim telah melakukan perbuatan tercela di pandang dari sudut kesopanan dan kesusilaan, atau telah melakukan kejahatan, atau kelainan yang berulang kali dalam pekerjaannya, dapat mengakibatkan ia diberhentikan degan tidak hormat oleh Presiden selalu kepala Negara, setelah ini diberi kesempatan membela diri hal ini di cantumkan dengan tegas dalam ( Undang-undang ini, mengingat luhur dan mulianya tugas Hakim sedangkan apabila ia melakukan perbuatan tercela dalam kedudukannya sebagai Pegawai Negeri, baginya tetap berlaku sanksi sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang peraturan disiplin pegawai negeri.

Tetapi menurut UU No. 9 tahun 2004 pengawasan yang di atur dalam pasal 13 yaitu :

(1) Pembinaan dan pengawasan umum terhadap Hakim dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung

(2). Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak boleh mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutus Sengketa Tata Usaha Negara

* 1. **Pengawasan Ektertual**

Apabila kita bandingkan berbagai macam bentuk kontrol yang ada, maka kita dapat membedakannya dari beberapa segi. Di tinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu tehadap badan/organ yang di kontrol dapat dibedakan antara jenis kontrol yang si sebut Kontrol Interen dan Kontrol Eksteren. Suatu Kontrol Interen berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisataris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri, misalnya : pengawasan yang dilakukan oleh para Pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierartis, ataupun pengawasan yang dilakukan oleh tiem panitia verivikasi yang dibentuk secara insidentual dan biasanya terdiri dari beberapa orang ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk kontrol-kontrol semacam itu dapat digolongkan dalam enis kontrol teknis-adminitratif atau lazim pula di sebut sebagai suatu bentuk “ bulit-in control”.

**BAB VII**

**PERANAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEMPERCEPAT PROSES PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN**

A.TUGAS DAN WEWENANG APARATUR PEMERINTAH

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yaitu masyarakat adil dan makmur material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 pemerintah melalui aparaturnya di bidang Tata Usaha Negara diharuskan berperan positif aktif dalam segala bidang kehidupan masyarakat . Disamping itu, dalam melaksanakan tugasnya pemerintah di wajibkan untuk menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta hak dan kewajiban asasi setiap warga masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah diwajibkan untuk secara terus menerus membina, menyempurnakan serta menertibkan aparaturnya agar mampu menjadi alat yang efisien dan efektif, yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dan disertai dengan semangat dan sikap pengabdian yang tinggi selaku abdi masyarakat dan Negara.

Untuk mencapai kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat, pemerintah ikut campur tangan yang membuat suatu rencana pembangunan yang merata, yang dalam pelaksaannya pemerintah membiayai, mengawasi dan membina membangun tersebut kearah yang hendak dicapai. Oleh karena itu, maka setiap usaha pembangunan di arahkan kepada tujuan yang sama, dan setiap usaha pembangunan perseorangan yang kurang membantu dan tidak sesuai dengan program pembangunan nasional tidak diperkenankan atau sangat dibatasi.

Setiap aparatur Negara wajib dan harus mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku didalam pelaksanaan tugasnya yang dipercaya oleh Negara selaku pelaksana peraturan perundang-undangan wajib berusaha agar setiap warga masyarakat mematuhi setiap ketentuan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal aparatur Negara harus mampu menjadi panutan bagi setiap warga Negara.99

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, setiap aparatur Negara harus dibina secara berdaya guna dan berhasil guna sehingga selaras dengan tujuan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, dalam arti pembangunan harus ditujukan kepada masyarakat dan bukunnya manusia untuk pembangunan. Dalam hal ini yang dibangun adalah manusia dan masyarakat. Oleh karena itu maka pelaksanaan pembinaan aparatur Negara merupakan kunci pokok untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut.

Luas dan tidaknya lapangan tugas aparatur di bidang Tata Usaha Negara tergantung dari bentuk dan system pemerintah setiap Negara. Selanjutnya bentuk dan system pemerintahan itu sangat dipengaruhi oleh idiologi yang dianut dan diterapkan dalam satu Negara yang bersangkutan. Dalam Negara dengan paham andividualistis, hak asasi perorangan atau individu sangat dihargai dan dijunjung tinggi sehingga lapangan tugas aparatur Negara sangat sempit dan hanya terbatas pada hal-hal yang menyangkut keamanan dan ketertiban pelaksanaan hak-hak individu. Dalam hai ini Negara berfungsi sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban individu dan masyarakat.

Selanjutnya tugas aparatur Negara sangat luas dan hamper-hampir tidak terbatas, dilihat dari segi arti Negara karena menurut paham ini Negara adalah satu-satunya organism yang mampu mewujudkan cita-cita sosialisme. Dalam hal ini Negara merupakan factor positif dalam menyelenggarakan kesejahteraan umat manusia, dan oleh karenanya kbebasan indiv idu sangat dibatasi dan hamper-hampir ditiadakan. Sedangkan tugas aparatur Negara dalam Negara kesejahteraan cukup luas, namun hak-hak individu masih diakui dan dihargai oleh Negara maupun banyak orang. Dalam hal ini, tugas aparatur Negara mencakup hal-hal yang menyangkut kepentingan Negara dan masyarakat.

Dalam kaitannya dengan bentuk dan system pemerintahan, Undang-Undang Dasar 1945 bentuk dan system pemerintahan Negara kesejahteraan. Hal ini dapat diketahui baik dari pembukaan, Batang Tubuh maupun penjelasannya, yang pada dasarnya mengakui hak-hak individu namun dalam pelaksanaannya tidak bileh bertentangan dengan kepentingan umum.

Dari penjelasan di atas dapatlah dikatakan, bahwa Negara Republik Indonesia sedikit banyak menganut ajaran sosialisme karena antara Negara dan individu berlaku anggapan bahwa kepentingan umum atau masyarakat lebih diutamakan dari pada kepentingan individu atau perseorangan. Di samping itu, juga di terapkan aajaran individualism karena di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku tetap mengakui adanya hak individu atau perseorangan serta harus pula di hormati dan dihargai baik oleh pemerintah maupun individu lainnya, Dengan kata lain Indonesia sebagai Negara kesejahteraan menganut perpaduan atau penjelasan antara sosialisme dengan ajaran individualism dalam suatu keeimbangan yang harmonis. Oleh karena itu, maka tugas aparatur Negara cukup luas namun tidak seluas lapangan tugas aparatur Negara dalam Negara dengan paham sosialisme.100

Dengan uraian di atas, jelaslah bahwa pada dasarnya tugas aparatur Negara adalah menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan guna melayani kepentingan Negara dan masyarakat. Selanjutnya dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, peraturan perundang-undangan memberikan kebebasan bertindak kepada aparatur Negara berupa 3 bentuk kewenangan, yakni kewenangan atas inisiatif sendiri, kewenangan kerena delegasi dalam bidang perundang-undangan serta kewenangan untuk menafsirkan sendiri ketentuan yang bersifat anumeratif.

Kewenangan atas insiatif sendiri merupakan kewenangan dari aparatur didalam bidang Tata Usaha Negara untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan dengan tanpa memperoleh persetujuan dari pihak yang berwenang, misalnya peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang. Selanjutnya kewenangan karena delegasi dalam bidang peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan aparatur dalam bidang Tata Usaha Negara untuk karena delegasi dalam bidang peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan aparatur dalam bidang Tata Usaha Negara untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan kewenangan dari aparatur yang bersangkutan. Sedangkan kewenangan untuk menafsirkan sendiri ketentuan yang bersifat anumeratif merupakan kewenangan apratur di bidang Tata Usaha Negara untuk menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang masih memerlukan penafsiran didalam pelaksanaannya.

* + - 1. **Batas-Batas Kewenangan Aparatur Pemerintah**

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional guna merealisasikan tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang dasar 1945, segala hak dan kewajiban Negara dijalankan sepenuhnya oleh orang-orang yang disebut aparatur Negara. Sehubungan dengan hal tersebut, maka peraturan perundang-undangan memberikan kewenangan untuk bertindak agar dapat mempertahankan kesetabilan dalan negeri, yakni kewenangan atas insiatif sendiri, kewenangan karena delegasi dalam perundang-undangan dan kewenangan untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan yang bersifat enumeratif.101

Dengan demikian betapa luasnya lapangan kewenangan aparatur Negara yang dibebankan oleh Negara dipundaknya. Keadaan semacam ini membuka kemungkinan terjadinya penyimpangan-penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang sehingga merugikan kepentingan Negara dan masyarakat. Untuk menghidari kemungkinan tersebut, peraturan perundang-undangan dalam memberikan wewenang sehingga merugikan kepentingan Negara dan masyarakat. Untuk menghindari kemungkinan tersebut, peraturan perundang-undangan dalam memberikan wewenang kepada aparatur Negara selaku orang yang melaksanakan hak dan kewajiban Negara selalu dikaitkan dengan kepentingan Negara dan / atau kepentingan umum, oleh karena itu maka setiap tindakan aparatur Negara baik dalam mengeluarkan peraturan, mengeluarkan keputusan maupun dalam melaksanakan perbuatan materiil harus didasarkan pada peraturan perundangan-undangan yang berlaku dan berpandangan jauh ke depan.

Dalam melaksanakan pembangunan nasional guna mencapai masyarakat adil, makmur dan sejahtera, sudah barang tentu aparatur Negara turut campur tangan dalam urusan pribadi rakyat, karena meskipun setiap individu mempunyai hak asasi, namun dihadapkan pada hak asasi masyarakat, maka hak asasi individu harus dikesampingkan demi kepentingan umum. Berdasarkan hak asasi masyarakat inilah aparatur Negara dapat mencampuri hak-hak individu, sehingga ada kalanya hak individu dilanggar. Apabila hak individu ini dilanggar untuk kepentingan umum memang masih bisa dibenarkan, akan tetapi tidak boleh dilupakan, bahwa rakyat tidak boleh terlalu dirugikan, sebab pembangunan untuk mensejahterakan rakyat.

Dalam melaksanakan perbuatannya, yakni mengelurkan keputusan, membuat peraturan serta melakukan perbuatan materiil, aparatur Negara harus memperhatikan atau berpatokan dan tidak boleh terlepas dari landasan hukum dan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, sebab bila menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang berlaku, maka perbuatan tersebut justru akan merugikan kepentingan Negara dan masyarakat.

Untuk menghindari hal tersebut, maka pada dasarnya setipa perbuatan aparatur Negara dapat di nilai oleh hakim. Dalam hal ini, terhadap perbuatan pengeluarkan keputusan, wewenang menilainya ada di tangan Hakim Peradilan Perdata.

Dalam melaksanakan perbuatan mengeluarkan keputusan, aparatur Negara harus memperhatikan ketentuan-ketentuan atau syarat-syarat baaik materiil maupun formil yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, “ Apabila syarat-syarat tersebut (syarat-syarat materiil dan formil) tidak dipenuhi, maka keputusan tersebut akan mengalami cacat yang dapat mengakibatkan tidak sahnya keputusan pengadilan tersebut.

Adapun syarat-syarat materiil yang bagi suatu keputusan aparatur dibidang Tata Usaha Negara, adalah sebagai berikut :

1. Dikeluarkan oleh pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang. Dalam hal ini, keputusan tersebut harus dikeluarkan oleh badan/pejabat Tata Usaha Negara yang mempunyai wewenang terhadap masalah yang diatur dengan keputusan tersebut. Dan apabila suatu keputusan dikeluarkan oleh badan/pejabat yang tidak berwenang, maka keputusan tersebut batal mutlak dan /atau batal demi hukum.
2. Tidak boleh mengandung kekurangan yuridis, artinya didalam mengeluarkan keputusan tersebut tidak boleh adanya unsure paksaan, kekeliruan maupun penipuan.
3. Isi dan tujuan harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai dalam hal ini, setiap tindakan badan/pejabat Tata Usaha Negara yang terkandung dalam keputusan tersebut harus benar-benar terarah pada sesuatu yang telah ditentukan didalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tersebut.103

Sedangkan syarat-syarat formal suatu keputusan aparatur di bidang Tata Usaha Negara adalah :

1. Bentuk dan prosedur pembuatannya harus sesuai dengan bentuk dan prosedur perbuatan yang ditetapkan didalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikelurkannya keputusan tersebut.
2. Harus memenuhi syarat-syarat dalam persiapan dan tata cara perbuatannya.
3. Memenuhi syarat-syarat yang berhubungan dengan pelaksanaannya.103

Sebagaimana telah diuraikan di muka, bahwa dalam mewujudkan tujuan Negara, aparatur Negara melaksanakan serangkaian tindakan-tindakan yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum, baik antara sesame maupun aparatur Negara dengan warga masyarakat atau badan hukum. Mengingat kedudukan aparatur Negara yang berada lebih tinggi dari warga masyarakat, terlebih-lebih bila dikaitkan dengan freies ermeseen sehingga besar kemungkinan terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan kepentingan warga masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut, secara teoritis bertindak atai freies ermessen hanya boleh digunakan oleh aparatur Negara dalam halbelum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian sesuatu masalah, sementara hal tersebut menghendaki penyelesaian dengan segera, atau dalam hal terhadap suatu masalah aparatur Negara diberikan kebebasan sepenuhnya untuk menyelesaikan masalah tersebut, atau dalam peraturan perundang-undangan memberikan kekuasaan

dikeluarkan oleh badan/pejabat yang tidak berwenang, maka keputusan tersebut batal mutlak dan / atau batal demi hukum.

1. Tidak boleh mengandung kekurangan yuridis, artinya didalam mengeluarkan keputusan tersebut tidak boleh adanya unsur paksaan, kekeliruan ataupun penipuan.
2. Isi dan tujuan harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai. Dalam hal ini; setiap tindakan badan / pejabat tata usaha negara yang terkandung dalam keputusan tersebut harus benar-bendar terarah pada sesuatu yang telah ditentukan didalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tersebut.[[186]](#footnote-187)

Sedangkan syarat-syarat formal bagi suatu keputusan aparatur di bidang Tata Usaha Negara adalah :

1. Bentuk dan prosedur pembuatannya harus sesuai dengan bentuk dan prosedur pembuatan yang ditetapkan didalam peraturan perundang­undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tersebut.
2. Harus memenuhi syarat-syarat dalam persiapan dan tata cara pembuatannya.
3. Memenuhi syarat-syarat yang berhubungan dengan pelaksanaannya.[[187]](#footnote-188)

Sebagaimana telah diuraikan di muka, bahwa dalam mewujudkan tujuan negara, aparatur negara melaksanakan serangkaian tindakan­tindakan yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum, baik antara sesama aparatur negara maupun antara aparatur negara dengan warga masyarakat atau badan hukum. Mengingat kedudukan aparatur negara yang berada lebih tinggi dari warga masyarakat, terlebih-lebih bila dikaitkan dengan freies ermessen sehingga besar kemungkinan terjadinya penyimpangan­penyimpangan yang dapat merugikan kepentingan warga masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut, secara teoritis kebebasan bertindak atau freies ermessen hanya boleh digunakan oleh aparatur negara dalam hal

belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian sesuatu masalah, sementara hal tersebut menghendaki penyelesaian dengan segera, atau dalam hal terhadap suatu masalah aparatur negara diberikan kebebasan sepenuhnya untuk menyelesaikan masalah tersebut, atau dalam hat peraturan perundang-undangan memberikan kekuasaan untuk mengatur suatu masalah yang sebenarnya merupakan wewenang aparatur negara yang lebih tinggi tingkatannya.[[188]](#footnote-189)

* + - 1. **Upaya Administratif**

Setelah dipahami dengan benar tentang ciri-ciri khas dari hukum acara TUN yang berbeda dengan yang berlaku dalam proses perdata serta siapa-siapa saja yang dapat menjadi pihak-pihak dalam suatu proses di muka peradilan TUN, maka sebelum seorang calon penggugat mengajukan surat gugatan yang sebenarnya ia masih pertama-tama perlu memperhatikan :

1. Pasal 47 tersebut yang menentukan, bahwa pengadilan baru berwenang, memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan ; dan
2. Pasal 55 yang mengharuskan, bahwa gugatan TUN hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya keputusan Badan atau Jabatan TUN yang digugat.[[189]](#footnote-190)

Seperti yang dikatakan dalam penjelasan undang-undang, maka upaya administratif itu merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa TUN yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas) yang terdiri dari :

1. Prosedur keberatan ; dan
2. Prosedur banding administratif.

Dalam praktek adanya prosedur upaya administratif itu kadang kala tidak begitu saja dengan mudah dapat seketika ditemukan dalam peraturan sehri­hari yang kita baca (contohnya upaya administratif terhadap keputusan INIB), karena peraturan dasarnya maish berasal dari dan terdapat dalam peraturan zaman kolonial, sedangkan Perda-Perda yang kita baca dan kita anggap merupakan peraturan kelanjutannya tidak menyebutkan sama sekali. Karena itu dari para Hakim TUN diharapkan ketelitian dan kesaksamaan dalam menelusuri peraturan dasar dari setiap keputusan TUN yang disengketakan.

Apabila penyelesaian sengketa TUN itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan, maka prosedur tersebutdinamakan , banding administratif, sedangkan apabila menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (peraturan dasarnya)

seseorang yang terkena suatu keputusan TUN yang tidak dapat disetujui,boleh mengajukan keberatan keapda instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut, maka keberatan yang dapat diajukan kepada instansi tersebut dinamakan prosedur keberatan.[[190]](#footnote-191)

Berdasarkan dengan yang terjadi pada prosedur banding administratif, maka pengadilan TUN pada waktu memeriksa dan memutuskan suatu sengketa TUN, hanya melakukan pengujian terhadap keputusan TUN yang disengketakan itu hanya dari segi hukum saja.

Dalam bidang kepegawaian istilah keberatan disamakan dengan pengertian banding (administratif); pasal 15 dari PP No. 30 Tahun 1980 menentukan : "pegawai negeri sipil yang dijatuhi salah satu jenis hukum disiplin sebagaimana yang dimaksud dalam dalam pasal 6 ayat 3 dan 4 (hukuman disiplin jenis sedang dan berat) dapat mengajukan keberatan kepada atasan (dari) pejabat yang berwenang menghukum dalam jangka waktu 14 (empat belas) dari .... dan seterusnya". Padahal atasan (dari) pejabat yang berwenang menghukum tersebut sebenarnya melaksanakan prosedur banding administratif, karena ia menurut pasal 21 berwenang memperkuat atau mengubah hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum tersebut. Di sini instansi banding administratif itu hanya disebut dengan nama ; atasan (diri) pejabat yang berwenang menghukum menurut saluran hierarki (pasal 18).

Khusus apabila terjadi penghukuman disiplin bagi pegawai negeri golongan IV ke bawah yang berupa pemberhentian dengan hormat atas permintaan sendiri (pasal 6 ayat 4 c) sebagai pegawai negeri dan pemberhentian dengan tidak hormat sebagai pegawai negeri (pasal 6 ayat 4 d), maka pegawai yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Karena pasal 15 ayat 2 hanya menyebutkan "salah satu jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat 3 dan ayat 4 saja berarti hukurnan disiplin itu juga mungkin berupa pemberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri (pasal 6 ayat 4c) maupun pemberhentian tidak dengan hormat (pasal 6 ayat 4 d). dengan demikian walaupun seorang pegawai golongan IV kebawah itu pernah menempuh jalur keberatan (banding administratif) kepada atasan (dari) pejabat yang berwenang menghukum seperti yang dimungkinkan dalam pasal 15, tetapi karena ia dijatuhi hukuman pemberhentian tidak dengan hormat atau pemberhentian dengan hormat tidak atas pemrintaan sendiri ia masih mungkin mengajukan "keberatan" (banding administratif kedua) kepada BAPEK. Jadi untuk pegawai golongan IV ke bawah berarti ada dua `kali kemungkinan upaya administratif yang berupa banding administratif. Selanjutnya karena BAPEK itu masih merupakan. instansi pemutus perselisihan TUN yang berada dalam lingkungan pemerintah, maka baig pegawai tersebut apabila keputusan BAPEK itu masih belum memuaskan baginya ia masih dapat menggugatnya ke Pengadilan Tinggi TUN dan selanjutnya baginya juga masih terbuka prosedur kasasi dan peninjauan kembali. Alangkah sempurnanya sistem perlindungan hukum yang dapat diterpakan disini. [[191]](#footnote-192)

Apabila dalam peraturan dasarnya hanya disebutkan adanya upaya administratif tanpa dijelaskan lebih lanjut apakah itu suatu prosedur keberatan atau prosedur banding administratif, maka sebaiknya gugatan diajukan saja langsung ke Pengadilan TUN.

Dalam pasal 48 W sudah ditentukan, bahwa apabila dalam peraturan dasarnya ditentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan / atau mewajibkan mengajukan surat banding administratif, maka gugatan terhadap keputusan TUN yang bersangkutan yang telah selesai secara tuntas diputus dalam upaya administratif yang bersangkutan harus langsung diajukan kepada Pengadilan tinggi TUN yang berwenang.

* + - 1. **Penelitian Administrasi**

Periode sub iudice itu dimulai dengan penelitian pendahuluan yang bersifat formal ketata usahaan peradilan belaka yang dilakukan oleh staf Kepaniteraan ; Panitera, Wakil Panitera dan Penitera Muda Perkara sesuai pembagian tugas yang diberikan dalam staf kepaniteraan yang bersangkutan. Mereka ini dapat juga dianggap sebagai para asisten hakim dan yang sedikit banyak sudah memahami tentang hukum acara ini serta dasar-dasar hukum TUN.

Dalam SEMA tanggal 9 Juli 1991 diberikan petunjuk-petunjuk lebih lanjut antara lain sebagai berikut : setelah suatu surat gugatan itu masuk di Kepeniteraan, maka la diberi tanggal penerimaan dan nomor perkara di sebleh kiri atas dari surat gugatan yang bersangkutan. Perinciannya adalah sebagai berikut :

1. kapan diterimanya surat gugatan yang bersangkutan
2. setelah segala persyaratan dipenuhi dilakukan pendaftaran nomor perkaranya setelah panjar biaya pekrara dipernuhi ;
3. sudah tentu kalau ada perbaikan-perbaikan yang formal sifatnya dapat dilakukan pada tingkat pemeriksaan ini.

Untuk surat gugatan yang haru secara langsung dismapaikan kepada Pengadilan Tinggi (setelah upaya administratif dilampaui), dimana Pengadilan Tinggi TUN yang bersangkutan akan bertindak sebagai Hakim tingkat pertama, maka pendaftarannya dalam register perkara harus dipisahkan dari perkara-perkara banding biasa.[[192]](#footnote-193)

Penelitian administratif tersebut hendaknya dilakukan dari segi-segi formal saja baik yang mengenai bentuk maupun isi surat gugatan sesuai dengan maksud pasal 56 dan jangan sampai menyangkut seig materi gugatan.

Ditekankan pula dalam SEMA tersebut, bahwa Panitera yang bersangkutan harus memberikan petunjuk-petunjuk seperlunya dan dapat memintak epada pihak yang bersangkutan untuk memperbaiki yang dipandang perlu. Sekalipun demikian panitera tidak berhak menolak pendaftaran perkara yang bersangkutan dengan dalih apapun juga yang berkaitandengan materi gugatan.

Pendaftaran perkara biak ditingkat pertama maupun tingkat banding baru dimasukkan dalam register perkaa setelah biaya panjar perkara yang ditaksirkan oleh Panitera dipenuhi. Besarnya panjar biaya pekrara itu dalam SEMA dikirakan sebesar Rp. 50.000,­

Bila ada perkara yang diterima melalui pos, maka Panitera harus memberitahukan tentang pembayaran biaya panjar perkara tersebut kepada penggugat dengan diberi waktu paling lama 6 (enam) bulan untuk memenuhinya yang terhitung sejak dikirimkannya surat pemberitahuan tersebut.

Setelah lewat tenggang waktu 6 (enam) bulan tersebut dan uang panjar perkara belum juga dipenuhi, maka perkara yang mausk tersebut tidak ada didaftar.

Surat gugatan yang diterima melalui pos itu selama biaya panjar perkaranya belum dipenuhi masih dianggap sebagai surat biasa. Baru setelah jelas merupakan suatu surat gugatan, maka haruslah tetap disimpan di Panitera Muda Bidang Perkara dan harus dicatat dalam Buku Pembantu Register dengan mendasarkan pada tanggal diterimanya gugatan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar ketentuan tentang tenggang waktu dalam pasal 55 tidak dilampaui.

Dalam hal penggugat bertempat tinggal jauh dari Pengadilan TUN dimana ia akan mendaftarkan gugatannya, maka pembayaran uang muka biaya perkara tersebut dapat ditempuh dengan cara :

1. Panjar biaya perkara dapat dibayarkan melalui pengadilan TUN dimana gugatan itu diajukan yang terdekat dengan tempat tinggalnya. Tentunya ongkos kirim selanjutnya harus ditanggung oelh penggugat di luar besarnya panjar perkara yang bersangkutan ;
2. Panjar biaya perkara dikirimkan langsung kepada Pengadilan TUN

dimana gugatan itu didaftarkan ;

Dalam suatu pihak didampingi oleh kuasa, maka isi dan bentuk suarat kuasanya harus memenuhi persyaratan dengan dibubuhi materai secukupnya. Apabila surat kuasa yang bersangkutan hanya dibubuhi dengan cap jempol dari pemberi kuasa, maka hal itu perlu adanya penguatan (waarmerking) dari seorang pejabat yang berwenang. Hal ini dapat dilakukan oleh panitera yang bersangkutan dan tidak mungkin rasanya dari camat setempat juga sudah mencukupi.[[193]](#footnote-194)

Apabila kuasanya itu seorang Advokat, maka surat kuasanya tidak perlu dilegalisir.

Dalam surat kuasa juga mungkin saja disebutkan mana dari seorang kuasa substitusi. Menurut kebijaksanaan Mahkamah Agung yang masih berlaku sampai sekarang seorang kuasa substitusi itu juga paling tidak juga harus memiliki suatu Min praktek, sebab hanya para Advokat dan pengacara praktek saja yang dibolehkan mewakili seorang dalam proses Pengadilan di Indonesia. [[194]](#footnote-195)

Surat kuasa tidak perlu didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan TUN yang bersangkutan. Namun sebaiknya guna ketertiban administrasi kepaniteraan juga mengetahui penasehat hukum siapa saja yang sedang atau pernah berproses di pengadilan yang bersangkutan.[[195]](#footnote-196)

Untuk memudahkan pemeriksaan perkara selanjutnya makasetelahsuatu perkara didaftarkan dan memperole hnonor perkara, oleh staf Kepaniteraan (Panitera Muda Perkara / Panitera Pengganti) dibuatkan

resume gugatan terlebih dahulu sebelum diajukan kepada Ketua Pengadilan dengan bentuk formal yang isinya pada pokoknya sebagai berikut :

1. Siapa-siapa subjek gugatannya, dan apakah Tergugat maju sendiri ataukah diwakili oleh seorang kuasa. Kemungkinan di waktu yang akan datang tergugat itu diwakili oleh seorang pejabat dari kejaksaan yang khusus ditugaskan menangani gugatan-gugatan terhadap pemerintah yang dikoordinir oleh Jaksa Agung Muda bidang Perdata dan TUN;
2. Apa yang menjadi objek gugatan (umpama : SK pemecatan sebagai pegawai, SK perintah pembongkaran/penggusuran, IMB dan lain sebagainya) ; SK yang menajdi objek sengketa itu diteliti apakah sepintas masuk dalam pengertian keputusan TUN menurut pasal a butir 3 UU ini;
3. Ringkasan dari alasan gugatannya, kemudian diteliti apakah alasan­alasan gugatan tersebut sepintas memenuhi unsur pasal 53 ayat 2 butir a, b dan c?
4. Apakah yang menajdi petitum (tuntutan) dalam gugatna itu hanya berisi permintaan pembatalan SK yang disengketakan saja, ataukah ditambah pula dengan tuntutan ganti rugi dan / atau rehabilitasi ?

Untuk penelitian syarat-syarat formal gugatan Panitera atau Staf Kepaniteraan      dapat memberikan catatan (report) yang dilampirkan atas gugatan tersebut.

Jadi ringkasannya oleh kepaniteraan dilakukan penelitian tentang hal - ­hal yang bersifat formal administratif saja yang harus dipenuhi oelh suatu suarat gugatan ; tentang identitas para pihak, alamat mereka masing­masing, alamat pengadilan yang dituju ; kalau ada surat gugatna yang salah alamat diminta penggugat memperbaikinya, sebab kalau tidak tentu nantinyaakan dinyatakan tidak diterima ; kecuali dalam hal terjadi apa yang dimaksud dalam pasal 54 ayat 3, yaitu alamat surat gugatan itu sudah benar dan hanya tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum tempat kediaman penggugat, (umpama keputusan yang digugat dikeluarkan oleh Jabatan TUN di Jakarta Selatan, sedangkan penggugat berdiam di Sorong dan surat gugatan diajukan ddi Kepeniteraan di Sorong) maka bagi kepeniteraan Sorong yang menerima surat gugat itu wajib meneruskan surat gugat itu kepada pengadilan TUN Jakarta Selatan yang berwenang tersebut. Penelitian administratif selanjutnya dilakukan oelh Kepaniteraan dari PERATUN yang berwenang memeriksa gugatna yang bersangkutan.

Apabila tidak ada kewajiban untuk meneruskan surat gugat itu ke pengadilan yang lain, maka penelitian oleh staf kepaniteraan itu dilanjutkan mengenai segi-segi forma yang elementer seperti ; apakah yang digugat itu sepintas dapat dianggap sebagai penetapan tertulis menurut pengertian pasal 1 ayat 3 undang-undang ini yang memang dapat digugat di muka Pengadilan TUN dan bukan keputusan TUN seperti yang disebutkan dalam pasal 2 ; apakah keputusan yang disengketakan sudah dilampirkan, apakah dalam surat gugatan disebutkan tanggal kapan surat keputusan itu diterima atau diumumkan ? ; apakah penggugat itu termasuk orang atau badan hukum perdata yang berhak menggugat; apakah surat kuasa yang diperlukan sudah terlampir ? apakah uang muka Way perkara sudah dilunasi ? dan sebagainya. Kekurangan-kekurangan yang didapati dalam penelitian ini yang sifatnya mduah diatasi dan tidak bersifat prinsipil dapat dianjurkan sendiri oleh staf kepaniteraan untuk diadakan perbaikan serta penyempurnnaan oleh penggugat yang bersangkutan.

Kemudian hasil penelitian tersebut secara ringkas dibuat laporan yang nantinya harus disampaikan kepada ketua pengadilan TUN yang bersangkutan atau wakilnya untuk dinilai dalam rapat permusyawaratannya menurut cara apa sengketa itu selanjutnya akan diperiksa.[[196]](#footnote-197)

Penelitian yang bersifat formal administartif tingkat awal tersebut kemudian dapat mengakibatkan atau berakhir kepada beberapa kemungkinan, antara lain :

1. Kepada penggugat diberi kesempatan untuk menyempurnakan gugatannya ; atau
2. Setelah gugatan itu diajukan kepada Ketua Pengadilan, Ketua Pengadilan menyatakan dengan suatu penetapan, bahwa gugatna itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasarkan (pasal 62 ayat 1) Disini berarti ketua pengadilan yang bersangkutan telah memutus atau menyelesaikan mengenai pokok sengketa dalam gugatna itu dengan acara yang sangat singkat atau acara yang sangat sederhana. Sejak pembicaraan mengenai RUU ini mulai diintrodusir suatu nama yang sekarang tampaknya menjadi populer yang disebut prosedur dismissal.
3. Mungkin juga setelah gugatan itu diajukan kepada Ketua Pengadilan, ketua tersebut berpendapata bahwa tidak terdapat alasan baginya untuk menyatakan gugatan tersebut tidak diterima atua tidak berdasar ; ini berarti pada prinsipnya gugatan tersebut dapat diperiksa menurut acara biasa dan ketua yang bersangkutan tentunya lalu mengeluarkan penetapan penunjukan Majelis Hakim yang akan memeriksa dan memutuskan perkara tersebut menurut acara atau prosedur biasa ;
4. Apabila dalam surat gugatan terse but oelh penggugat juga diajukan permohonan agar perkara tersebut diperiksa menurut acara cepat (pasal 98) dan permohonan tersebut dikabulkan oleh ketua pengadilan yang bersnagkutan, maka oleh ketua tersebut dikeluarkan suatu penetapan yang berisi, bahwa perkara itu akan diadili dengan cara cepat. Baru kemudian dilakukan penunjukan hakim yang harus memeriksa dan memutuskan gugatan tersebut.
5. Apabila dalam surat gugatna tidak ada permohonan untuk diberlakukannya acara cepat, maka penetapan ketua tersebut tentunya hanya berisi, bahwa gugatan tersebut akan diperiksa menurut acara biasa. Hal yang serupa akan terjadi pula kalu permohonan acara cepat itu tidak dikabulkan.
6. Ada kalanya ketua pengadilan berpendapat bahwa beberapa gugatan yang telah amsuk itu perlu digabungkan (gevoegd) atau justru perlu dipisah (gesplits).

Penggabungan beberapa gugatan itu dilakukan umpamanya karena ada beberapa penggugat menggugat keputusan yang sama (kumulasi subjektif). Dan penggabungan demikian itu bertujuan, bahwa hanya akan ada satu pemeriksaan dan satu putusan dari beberapa gugatan yang digabungkan itu. Hal itu perlu dilakukan, karean antara beberapa ' gugatan yang digabungkan tersebut terdapat kaitan yang erat suatu dengan yang lain, disamping demi penyederhanaan pekerjaan­pekerjaan dari para hakim, panitera dan para pihak-pihak sendiri. Yang jarang akan terjadi adalah dimana seorang penggugat mengajukan gugatan terhadap beberapa keputusan TUN (kumulasi bojektif). Baik kumulasi subjektif maupun kumulasi objektif itu dapat terjadi dalam suatu surat gugatan, karena beberapa penggugat mengajukan gugatan bersama-sama terhadap bebera keputusan. dalam hal demikian mungkin perlu diadakan pemisahan (splitsing) dari gugatan-gugatan tersebut, karena perkara-perkara tersebut masing-masing dari segi fakta maupun juridisnya demikian kompleksnya, sehingga kalu tidak dipecah dalam beberapa gugatan yang masing-masing berdiri sendir, pemeriksaan maupun pemutusannya akan sulit dilaksanakan.

1. Dikabulkan tidaknya permohonan untuk :

* menunda pelaksanaan keputusan yang sedang digugat sampai diperolehnya putusan pengadilan yang berkekuatan tetap (pasa167)

      ; dan

* beracara dengan cuma-cuma

Karena tentunya tidak semua hal tersebut dapat dilakukan oleh ketua pengadilan , maka dalam praktek nanti besar kemungkinan yang melaksanakan wewenang-wewenang tersebut 1 sampai dengan 7 di atas dapat terjadi dilakukan oel hwakil ketua atau hakim yang tertua yang ditunjuk oleh ketua pengadilan. hal itu akan terjadi kalau ditempat itu sedang tidak ada- ketuanya atau ketuanya sedang berhalangan.

* 1. **Persidangan**

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman berpangkal pada prinsip, bahwa smeua sidang pemeriksaan pengadilan itu adalah terbuka untuk umum, kecuali apabila undang-undang menentukan lain.

Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 jo UU NO. 9 Tahun 2004 inipun berprinsip demikian. Bahkan kalau prinsip tersebut dilanggar menurut pasal 70 ayat 3 dapat menyebutkan batalnya putusan yang bersangkutan demi hukum.

Ditegakkannya prinsip bahwa sidang pengadilan itu terbuka untuk umum adalah dimaksudkan demi menjunjung tinggi kehormatan peradilan, kepastian hukum dan persamaan perlakuan di muka hukum. Tetapi saya rasa dalam praktek sehari-hari nanti tentu terjadi pengecualian, dimana persidangan \*yang akan dilakukan oleh pengadilan TUN itu ada kalanya dalam sidang yang tertutup bagi umum maupun tanpa pemeriksaan di muka sidang sama sekali.

Disamping itu karena diperkirakan akan banyak perakara-perkara yang diselesaikandengan acara singakt atau sederhana oelh ketua pengadilan (pasal 62) yang bersangkutan dalam rapat permusyawaratannya tanpa dilakukannya pemeriksaan dimuka sidang terlebih dahulu.[[197]](#footnote-198)

Selanjutnya juga dalam penerapan acara biasapun ada kemungkinan pemeriksaan perkara itu dilakukan dalam sidang tertutup, apabila Majelis Hakim yang bersangkutan memandang bahwa sengketa yang disidangkan itu menyangkut ketertiban umum atau keselamatan negara (pasal 70 ayat 2). Karena pemeriksaan dengan pintu tertutup itu merupakan suatu pengecualian maka alasan untuk berbuat demikian tentunya harus dipertimbangkan dalam penetapan yang dimuat dalam berita acara sidang. Kapan pemeriskaan dimuka sidang yang terbuka untuk umum itu dimulai ?

Pada prinsipnya setelah pemeriksaan persiapan dianggap selesai, pemeriskaan perkara akan dilanjutkan dengan menyidangkan di muka sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum.

Dalam persidangan peradilan TUN fungsi pemeriksaan secara lisan dimuka sidang itu leibh penting daripada alam proses perdata. Dalam praktek nanti pemeriksaan di muka sidang terbuka itu akan dianggap sebagai sautu masa pemeriksaan yang tidak dapat ditinggalkan. Hal ini erat kaitannya dnegan sikap aktif dari hakim dalam proses yang bersangkutan yang untuk memperoleh kebenaran materi tidak dapat hanay digantungkan pada apa yang diutarakan para pihak dalam pembelaan atau pleodooinya masing-masing. Pendengaran saksi-saksi, saksi ahli dan terutama mendengar keterangna para pihak sendiri akan merupakan ciri yang penting dalam proses ini.

Penyelesaian gugatan tanpa adanya pemeriksaan secara lisan dimuka sidang akan dirasa kurang pas. Karena,itu hanya untuk gugatan-gugatan yang jelas akan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar saja dibenarkan untuk diseleaikan secara seerhana (dismissal prosedure) tanpa melalui suatu pemeriksaan secara lisan di muka sidang yang terbuka untuk umum (pasal 62). Memang cara penyelesaian gugatan dengan cara yang sangat sederhana itu dapat dianggap mengesampingkan beberapa jaminan prosedural yang seharusnyadiperhatikan. Namun dibukanya kemungkinanpenyelesaian menurut acara singkat bagi gugatan-gugatan yang jelas dan nyata memenuhi kriteria yang termasuk dalam pasal 62 ayat 1 a sampai dengan e tersebut memang didukung oleh maksud-maksud yanag dapat diterima. [[198]](#footnote-199)

Menurut Van Galen serta Van Maarseveen (Gescrift VAR LXXXIII) pemeriksaan dimuka sidang yang terbuka untuk urnum itu memiliki dua fungsi yang penting.

1. Fungsi Informatif

Dengan diadakannya pemeriksaan di muka sidang yang terbuka untuk umum semacam itu, majelis hakim akan memperoleh tambahan informasi-informasi yang belum diperolehnya selama masa dilakukannya pemeriksaan persiapan. Ada kalanya informasi tertulis yang telah diperoleh dalam masa pemeriksaan persiapan masih perlu dicek lagi dalam pemeriksaan secara lisan tersebut. Dengan begitu mungkin akan diperoleh tekanan-tekanan yang berbeda mengenai informasi yang sama tersebut.

1. Fungsi Konfontatif

Mengkonfrontir orang-orang yang telah diperiksa serta pendapat­pendapat berbagaipihak satu dengan yang lain di muka sidang itu kadang kala dapat mengungkapkan ketidak tepatannya suatu informasi tertentu yang telah diperoleh atau justru memberikan informasi - informasi baru yang sebelumnya tidak diperoleh selama masa pemeriksaan persiapan.

Ada kalanya akan terjadi bahwa suatu keterangan tertulis yang telah diperoleh itu nanti dalam sidang terbuka lalu memperoleh ketenagan atau penjelasan lisan yang berbeda bunyinya atau lain tekanannya. Jadi dengan begitu pemeriksaan secara lisan di muka sidang terbuka itu mungkin dapat menjadi sebab berubahnya penilaian atau pendapat sementara dari Majelis Hakim yang telah dibuat sebelumnya.

Tidak tertutup kemungkinan, bahwa penetapan yang telah dikeluarkan sebelumnya itu setelah diadakan pemeriksaan secara lisan lalu ternyata tidak tepat dan harus di rubah atau dicabut.

Dapat pula terjadi bahwa selama pemeriksaan di muka sidang itu kepada penggugat diberikan jani janji tertentu oleh tergugat yang kemudian berakibat dibuah atau dicabutnya gugatan yang bersangkutan, umpama pegawai negeri yang menggugat karena dikenakan penindakan menurut PP Nomor 30 Tahun 1981 menuntut selain batalnya SK yang bersangkutan uta menuntut ganti rugi dan rehabilitais, tetap setelah secara lisan tergugat (menterinya) mengugat dapat beruah pikiran dan kemudian menyatakan mencabut gugatan itu atau tuntutan tambahan.[[199]](#footnote-200)

* 1. **Memutuskan Sengketa Tata Usaha Negara**

Seperti halnya dalam proses perdata, maka dalam proses pengadilan TUN ini selama proses berjalan juga banyak kali terjadi pengambilan putusan-putusan prosesual dengan berbagai macam nama, seperti :

1. Macam-macam putusan yang dibuat oleh Ketua Sidang selama proses berjalan dengan menggunakan istilah yang berbeda-beda. Ada istilah "memerintahkan", menugaskan memberikan "petunjuk", ada pula yang

diberi judul kepala "penetapan" dan sebagainya.

1. Yang diputuskan ketua pengadilan mengenai permohonan untuk menunda pelaksaaan dari keputusan yang digugat digunakan "penetapan".
2. Pada putusan ketua pengadilan, pada acara singakt menurut pasal 62 ayat 1 juga digunakan istilah "penetapan" ; nama yang sama juga digunakan untuk putusan majelis yang menyidangkan gugatan perlawanan terhadap penetapan Ketua Pengadilan tersebut (pasal 62 ayat 4)
3. Pada putusan ketua pengadilan mengenai permohona untuk "penetapan" ; nama serupa juga digunakan bagi putusan ketua pengadilan yang memutuskan tetang permohonan agar gugatannya diperiksa dengan avara cepat.
4. Dalam masa pemeriksaan persiapan maupun dalam rooakamer sering akan dirundingkan "memerintahkan', kalau suatu pemeriksaan itu harus dilaksanakan oleh pejabat yang bukan anggota majelis.
5. Seperti halnya putusan akhir mengenai pokok perkara **pada proses** perdata, maka pada proses TUN ini judulnya biasanya disebut "putusan"

Tetapi pada proses . keberatan atau proses banding administratif, yang diputuskan pada tingkat akhir itu disebut "keputusan atua penetapan", dalam arti "surat keputusan atau penetapan administratif"[[200]](#footnote-201)

Kata "putusan" juga digunakan oleh Hakim perdata dalam hal ia mengadili perkara-perakar onrechtmatige overheidsdaad.

Upaya pelaksanaan putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara selain menjadi kewenangan pihak Pengadilan Tata Usaha Negara itu sendiri, maka pemerintahpun terus berusaha meningkatkan kesadaran badan atau pejabat ata usaha negara yang terlibat dalam sengketa tata usaha negara untuk memathui putusan hakim. Sebelum menguraikan dan menganalisa prosedur yang dilakukan pihak pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan UU No. 5 tahun 1986, akan diuraikan terlebih dahulu upaya yang dilakukan pemerintah.

Surat edaran Menpan Nomor B471/1/1991 tetang pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang ditujukan kepada para Menteri Kabinet Pembangunan V, Jakarta Agung, Gubernur Bank Indonesia, Sekretaris Jenderal Lembaga Tertinggi / Tinggi Negara, Para Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Departemen dan para Gubernur Kepala Daerah. Surat Edaran tersebut antara lain menyebutkan :

" Dalam kenyataan putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak terlaksana sesuai putusan. Hal ini mengundang beberapa optini dikalangan masyrakat yang menimbulkan kesan bahwa aparatur negara sebagia pejabat tata usaha negara tidak mengindahkan dan melaksanakan putusan pengadilan, bertindak sewenang-wenang sehingga kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara dirasakan tidak bermaYfaat. Keadaan demikian tidak menguntungkan bagi upaya penegakan hukum dan upaya menciptakan aparatur negara yang bersih dan berwibawa.

Berhubung dengan itu kami mohn kiranya saudara dapat mengingatkan kepada para pejabat tata usaha negara dilingkungannya masing-masing untuk membantu kelencaran dan keberhasilan Peradilan Tata Usaha Negara dalam melaksanakan tugasnya yang sudah menjadi komitmen -nasional.

Untuk itu hendaknya pejabat tata usaha negara yang digugat membantu kelancaran proses penyelesaian perkara gugatan dan melaksanakan putusan atau penetapan pengadilan dengan sebaik-baiknya. Selanjutnya apabila pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak mengindahkan putusan / pennetapan pengadilan, hendaknya atasan atau pejabat yang bersangkutan melakukan peneguran atau memerintahkan untuk pelaksanaannya…..’[[201]](#footnote-202)

Keluarnya surat edaran semacam itu diharapkan dapat membantu kelancaran pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara sehingga mewujudkan aparatur negara yang bersih dan berwibawa serta tetap menajga dan menjunjung tinggi kewibawaan hukum. Surat edaran tersebut kiranya merupakan suatu tindak lanjut mengatasi keluhan para penggugat yang merasa dirugikan oleh tindakan tidak mematuhinya putusan oleh pejabat yang dikalahkan. Dengan demikian dapat dipahami bahwa upaya pemerintah dalam bentuk penerbitan surat edaran tersebut untuk memenuhi tuntutan kepentingan dan hak rakyat pencari keadilan, sehingga badan / pejabat tata usaha negara menjauhi tindakan yang dapat menimbulkan kerugian.

Undang-undang Nomor 5 tahun 1968 menyebutkan bahwa dalam hal tergugat ditetapkan harps melakukan kewajiban untuk membayar ganti rugi dan pemberian rehabilitasi, kepada tergugat diberikan jangka waktu sampai tiga bulan untuk melaksanakannya. Apabila dalam jangak waktu tersebut sebagaimana telah ditentukan tergugat belum juga melaksanakannya, maka atas permohonan penggugat pengadilan akan memerintahkan kepada tergugat untuk melaksanakan putusan tersebut. Jika perintah tersebut juga belum dilaksanakan, ketua pengadilan akan mengajukan hal tersebut kepada instansi atasan tergugat menurut jenjang jabatan.

Selambat-lambatnya dalam jangka watku dua bulan setelah menerima pemberitahuan dari ketua pengadilan, instansi atasan tersebut harus sudah memerintahkan kepada tergugat agar melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Apabila instansi atasan juga tidak memperhatikan pemberitahuan tentang pelaksanaan putusan, maka pihak Pengadilan Tata Usaha Negara secara berjenajng mengirimkan peringatan pelaksanaan putusan sampai tingkat paling tinggi yaitu Presiden, sebagai pemegang kekausaan pemerintahan tertinggi untuk memaksa ditaatinya Peradilan Tata Usaha Negara itu.

Namun demikian, pada masa-masa mendatang kiranya perlu tetap dilakukan upaya antisipasi dalam menjaga kemungkinkan pihak tergugat tetap bersikeras untuk tidak mematuhi putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian apabila hal ini terjadi maka sudah tidak ada upaya lain yang dapat digunakan untuk memaksa pihak tergugat. Padahal cara pemberitahuan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) secara berjenjang smapai tingkat paling atas yaitu Presiden, secara ideal cukup memadai, etapi aplikasinya sangat tergantung pada kesadaran hukum para Tergugat yang kalah dalam sengketa tata usaha negara.

Ikut sertanya presiden untuk memaksakan ditaatinya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan suatu keistimewaan dalam penegakan hukum administrasi di Indonesia. Keistimewaan itu karena Presiden diberi kesempatan itu campur dalam memaksakan pelaksanaan putusan pengadilan. Kiranya perlu diingat pula bahwa campur tangan semacam ini sangat diperlukan menginga pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak semudah pelaksanaan putusan perkara pidana atau perdata. Oleh karena itu, pihak penggugat harus tetap diberikan kesempatan untuk menempuh upayahukum yang lain yaitu menuntut dilaksanakannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui peradilan umum. [[202]](#footnote-203)

Susunan ketatanegaraan kita ini tidak berdasar pada sistim "checks and balances" seperti negara belanda umpamanya. Dan karena menurut UUD 1945 kekuasaan kehakiman itu merupakan kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, maka menurut sistem tersebut pelaksanaan kekuasaan kehakiman di bawah pimpinan Mahkamah Agung tidak bertanggung jawab kepada lembaga Kenegaraan yang lain.

Pengawasan terhadapnya hanya berlaku sarana-sarana koreksi yang bersifat intern kekuasaan kehakiman itu sendiri. Adanya pengawasan intern tersebut tidak mengurangi kenyataan betapa sulitnya kedudukan apra hakim dalam melaksanakan tugasnya secara otonom dalam stelsel ketatanegaraan kita ini.

Karena adanya kebebasan yang tidak dapat diganggu gugat tersebut, maka makin dirasa perlu akan adanya suatu sistem pertanggung jawaban kepada umum, dengan mana umum dapat melakukan suatu pengawasan terhadap para hakim dalam melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman tersebut.

Fungsi dari diucapkannya putusan pengadilan dalarn sidang yang terbuka untuk umum itu tidak hanya sekedar dimaksudkan agar para pihak mengetahuinya yang ada perlunya dalam kaitan kemungkinan untuk menempuh sarana hukum yang terbuka, tetapi masih ada fungsinya yang lebih umum yaitu pertanggung jawaban kepada umum; memberikan kemungkinan bagi umum agar dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengadilan ; memberikan kesempatan untuk berkembangnya unsur-unsur pembentukan hakim dalam putusan pengadilan serta memberikan lahan penelitian bagi ilmu pengetahuan hukum. Fungsi pertanggung jawaban kepada umum tersebut berlaku bagi dunia peradilan pada umumnya.[[203]](#footnote-204)

Bagi peradilan Tata 3Usaha Negara masih ada faktor yang perlu ditambahkan ; sejak dahulu keputusan-keputusan hokum yang dibuat oleh pihak pemerintah itu selalu menyangkut dan demi kepentingan umum. Dengan demikian perlunya dilakukan pengawasan terhadap hash pekerjaan peradilanpun juga karena demi kepentingan umum.

* + 1. **Sengketa Kepegawaian**

Menurut UU NO. 43 tahun 199 tentang Pokok-pokok kepegawian, Pasa135 menyatakan

* + 1. Sangketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.
    2. Sangketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.
    3. Badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah."

1. Yang dapat diajukan keberatan kepada Badan Pertimbangan kepegawaian
   1. Pegawai Negeri Sipil yang berpangkat Pembina golongan ruang IV/a ke bawah yang dijatuhi hukuman disiplin
2. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil
3. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Dapat mengajukan keberatan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian melalui saluran hirarki apabila menurut pendapatnya hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya tidak atau kurang setimpal, atau pelanggaran disiplin yang menjadi alasan bagi hukuman disiplin itu tidak atau kurang benar.

* 1. Keberatan tersebut harus sudah diajukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung mulai tanggal ia menerima keputusan hukuman disiplin itu. Keberatan yang diajukan melebihan 14 hri tidak dipertimbangkan (kadaluwarsa).
  2. Keberatan tersebut diajukan secara tertulis. Dalam surat keberatan itu harns dimuat alasan-alasan dari keberatan itu secara selengkap
  3. Setiap pejabat yang menerima surat keberatan atas hukuman disiplin, wajib menyampaikan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian melalui saluran hirarki dalam jangka waktu 3 hari krja terhitung mulai tanggal ia menerima surat keberatan itu.
  4. Pejabat yang berwenang menghukum yang menerima surat keberatan atas keputusan hukuman disiplin yang dijatuhkannya, wajib membuat tanggapan tertulis atas keberatan itu. Kemudian tanggapan tersebut, surat keberatan, berita acara pemeriksaan, dan keputusan hukuman disiplin, harus disampaikan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian dalam jangka waktu 3 hari kerja terhitung mulai tanggal ia menerima surat keberatan itu.
  5. Badan

Pertimbangan Kepegawaian wajib memeriksa dan mempertimbangkan dengan seksama keberatan yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dan tanggapn yang diberikan oleh pejabat yang berwenang menghukum, serta mengambil keputusan atas keberatan itu dalam waktu yang sesingkat mungkin.

* 1. Keputusan yang diambil oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian, adalah

mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang bersangkutan,

baik oleh Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan keberatan ataupun

oleh pejabat yang berwenang menghukum.

* 1. Perhitungan waktu mengajukan keberatan dan memberikan tanggapan,

adalah menurut contoh sebagai berikut :

1. Seorang Pegawai Negeri Sipil bernama Salim NIP. 120222334, pangkat Penata Muda Tingkat I Golongan ruang III/b, ditempatkan sebagai Kepala Bagian pada Kanwil Ditjen Perhubungan Darat di Irian Jaya, dijatuhi hukuman disiplinaa berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri Pegawai Negeri Sipil oleh Menteri Perubungan karena ia melakukan pelanggaran disiiplin yang menurut pendapat Menteri Perhubungan pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Salim menodai nama baik Departemen Perhubungan,
2. Surat keputusan hukuman disiplin itu tertanggal 1 Nopember 1980, ttapi baru diterimanya pada tanggal 18 Nopember 1980, Saudara Salim tersebut mengajukan keberatan atas hukuman disiplin itu, karena menurut pendapatnya hukuman disiplin itu tidak setimpal dengan pelanggaran yang dilakukannya.
3. Surat keberatan tersebut diajukan oleh Saudara Salim kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian melalui Kepala Kanwil Ditjen Perhubungan Darat Irian Jaya pada tanggal I Desember 1980 dan diterima oleh Kepala Kanwil Ditjen Perhubungan Darat Irian Jaya pada hari itu juga.
4. Kepala Kanwil Ditjen Perhubungan Darat Irian Jaya menyampaikan surat keberatan itu kepada Menteri Perhubungan melalui poas padaa tanggal 3 Desember 1980 surat keberatan itu diterima oleh bagian tata usaha Sekretariat Jenderal Departemen Perhubungan tanggal 18 Desember 1980.
5. Menteri Perhubungan dinas ke' laur daerah mulai tanggal 17 Desember 1980 sampai dengan tanggal 31 Desember 1980 dan baru masuk kantor pada tanggal 2 Januari 1981, oleh sebab itu surat keberatan Saudara Salim tersebut baru disampaikan kepada Menteri Perhubungan pada tanggal 2 Januari 1981.
6. Dalam hal yang sedemikian, maka Menteri Perhubungan harus membuat tanggapan atas keberatan itu. Kemudian tanggapan tersebut, swat keberatan, berita acara pemeriksaan, dan keputusan hukuman disiplin yang bersangkutan harus disampaikan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian selambat-lambatnya pada tanggal 5 Januari 1981.
7. Berlakunya keputusan hukum disiplin
   * 1. Jenis hukuman disiplin :
8. tegoran lisan ;
9. tegoran teriulis ;
10. pernyataan tidak puas secara tertulis ;

mulai berlaku sejak tanggal disampaikan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin.

* + 1. Keputusan hukum disiplin yang dijatuhkan oleh Presiden, Menteri, Jaksa Agung, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Depertemen, dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, mulai berlaku sejak tanggal disampaikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin, kecuali jenis hukuman disiplin :

1. Pemberhatian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.
2. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.
   * 1. Jenis hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan mulai berlaku sejak tanggal keputusan hukuman disiplin itu ditetapkan oleh pejabat yang berwenang menghukum dan harus segera dilaksanakan.
     2. Apabila tidak ada keberatan, maka jenis hukuman disiplin :
   1. Penundaan kenaikan gaji berkala ;
   2. Penurunan gaji ;
   3. Penundaan kenaikan pangkat ;
   4. Penundaan pangkat ;
   5. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil ;
   6. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil

Mulai berlaku apda hari ke 15 (lima belas) terhitung mulai tanggal penyampaian surat keputusan hukuman disiplin itu kepada Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.

* + 1. Apabila ada keberatan, maka jenis hukuman disiplin :

1. Penundaan kenaikan gaji berkala ;
2. Penurunan gaji ; .
3. Penundaan kenaikan pangkat ;
4. Penundaan pangkat ;
5. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil ;
6. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil Mulai berlaku sejak tanggal keputusan atas keberatan itu ditetapkan oleh atasan pejabat. yang berwenang menghukum atau oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian
   * 1. Apabila Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin tidak hadir pada waktu penyampaikan keputusan. hukuman disipilin, maka hukuman disiplin itu berlaku pada hari ketiga puluh terhitung mulai tanggal yang ditentukan untuk penyampaian keputusan hukuman disiplin tersebut.

Dengan demikian sengketa-sengketa di bidang kepegawaian tersebut disebabkan oleh pelaksanaan dari delapan sub bidang di bawah ini, yaitu :

1. Pelaksanaan kebijakan pembinaan;
2. Pelaksanaan formasi dan pengadaan ;
3. Pelaksanaan kepangkatan, jabatan, pengangkatan, petnindahan dan pemberhentian,
4. Pelaksanaan sumpah, kode etik, dan peraturan disiplina;
5. Pelaksanaan pendidikan dan latihan
6. f Pelaksanaan kesejahteraan
7. Pelaksanaan penghargaan
8. Pelaksanaan penyelenggaraan pembinaan kepegawaian

Nampaknya sengketa dibidang kepegawaian yang paling banyak disebabkan oleh pelaksanaan kepangkatan, jabatan, pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian serta pelaksanaan sumpah, kode etik dan peraturan disiplin diantara sengketa-sengketa kelihatannya sengketa yang disebabkan oleh pelaksanaan peraturan disiplin lebih lengkap pengaturannya, karena telah diatur secara terperinci tentang pejabat yang berwenang menghukum, tata cara pemeriksaan, penjatuhan dan penyampaian keputusan hukum disiplin, keberatan atas hukum disiplin (lembaga banding), serta berlakunya keputusan hukum disiplin, yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990

* + 1. **Percepatan Proses Penyelesaian Sengketa Kepegawaian**

Menurut UU No. 5 Tahun 1986 jo to UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasa1 98 menyatakan :

* 1. Apabila terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendasar yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya, penggugat dalam gugatannya dapat memohon kepada Pengadilan Supaya Pemeriksaan sengketa dipercepat.
  2. Ketua Pengadilan dalam jangka watku empat belas hari setelah diterimanya permohonan sebagiamana dimaksud dalam ayat (1) mengeluarkan penetapan tentang dikabulkan atua tidak dikabulkannya permohonan tersebut.
  3. Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat digunakan upaya hukum.

Pasal 99

1. Pemeriksaan dengan acara cepat dilakukan dengan hakim tunggal
2. Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1) dikabulkan, Ketua Pengadilan dalam jangka waktu tujuh ahri setelah dikE;luarkannya penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2) menentukan hari, tempat dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam pasal 63
3. Tenggang waktu untuk jabatan dan pembuktian yang kedua belah pihak masing-masing ditentukan tidak melebihi empat belas hari.

Gugatan yang masuk akan mengalami penelitian administratif yang dilakukan oleh staf kepaniteraan. Setelah itu surat gugatan yang bersnagkutan diajukan dalam rapat permusyawaratan ketua PengaadiIan .

Apabila dalam surat gugatan itu juga terdapat permohonan agar pemeriksaan ugatan itu dilakukan dengan acara cepat dan ketua pengadilan berpendapat tidak terdapat alaan untuk menyatakan gugatan itu tidak diterima atau tidak berdasarkan (ex pasal 62) serta alasan Penggugat yang memohon agar diteterapkan pemeriksaan acara cepat terhadap gugatannya itu dipandang beralasan, maka ketua pengadilan akan mengeluarkan penetapan yang menentukan, bahwa untuk selanjutnya pemeriksaan perkara gugatan itu akan dilakukan dengan acara cepat oleh seorang Hakim tunggal yang ditunjukannya.

Dari ketentuan pasal 98 dan 99 tersebut ternyata yang dapat mengajukan permohonan penerapan acara cepat itu hanya pihak Penggugat dan permohonan itu harus diajukan bersama-sama dalam surat gugatan yang ia ajukan.

Tentunya permohonan semacam itu akan dinaytakan tidak diterima kalau diajukan kemudian setelah perkara itu berada 'dalam tangan Majeis yang akan memberikan gugatan tersebut dengan acara biasa.

Apabila dalam gugatan terdapat pula permohonan untuk acara cepat, maka hal itu harus segera ditangani oleh Ketua Pengadilan dalam 14 hari setelah gugatan itu masuk ; yang berarti penelitian administratif yang dilakukan staf Kepaniteraanpun harus pula didahulukan.

Dari ketentuan tersebut dapat pula disimpulkan, bahwa perlu dibedakan antara wewenang untuk menentukan dikabulkan tidaknya permohonan penerapan acara cepat yang berada di tangan ketua Pengadilan dengan wewenang dari Hakim yang ditunjuk ketua untuk memberikan dan memutuskan gugatan yang sama tersebut dengan acara cepat.

Keuntungan dari acara cepat itu dapat disebut antara lain keputusan mengenai hukumnya dari sengketa yang diajukan lebih cepat diperoleh dengan demikian juga kepastian hukum lebih cepat didapat. Keuntungan demikian itu pertama-tama akan dirasakan oleh Penggugat, mengignat suatu gugatan itu pada dasarnya tidak menunda pelaksanaan keputusan yang digugat.

Pada dasarnya acara itu juga menerapkan urutan-uratan dari acara biasa. Hanya saja setiap kali dalam tempo yang dipercepat. Sebenarnya dalam hukum acara Tata Usaha Negara ini juga masih ada prosedur-prosedur lain yang dilakukan lebih cepat dari acara ini. Diantaranya adalah penerapan acara singkat, acara dalam pemeriksaan permohonan penundaan pelaksanaan dari keputusan

Tata Usaha Negara yang digugat yang pada dasarnya menyimpang dari acara biasa.

Dalam praktek penggunana acara cepat ini nanti akan dilakukan apabila maksud yang ingin dicapai itu tidak dapat diperoleh dengan penerapan prosedur lainnya, seperti penundaan pelaksanaan dari keputusan yang digugat. Jadi dalam hal ini ada sifat melengkapi sesuatu yang tidak dicapai dengan acara lain.

Apabila perkaranya itu demikian ruwetnya, sehingga sulit untuk diputus secara final dengan acara cepat, maka jalan penundaan pelaksanaan keputusan yang digugat biasanya sudah dapat memberikan jalan keluar bagi maksud penggugat, karena keadaannya baginya tidak berubah dengan keluarnya keputusan yang ia gugat itu.

Maksud utama untuk memohon diterapkannya acara cepat adalah soal percepatan waktu memperoleh putusan akhir. Hal itu tampak dalam undang­undang diusahakan antara lain dengan :

* 1. Apabila dalam gugatan yang masuk ada permohonan untuk diterapkan acara cepat, maka dalam waktu 14 hari ketua pengadilan harus sudah mengeluarkan penetapan apakah permohonan semacam itu dikabulkan atau tidak ;
  2. Agar masalah itu tidak bertele-tele, maka terhadap penetapan demikian itu tidak terbuka upaya hukum ;
  3. Pemeriksaan dan pemutusan oleh hakim tunggal diharapkan waktu sampainya putusan akhir akan lebih cepat dari pada kalau diperiksa dengan

suatu Majelis Hakim yang selalu memerlukan permusyawaratan dan kesepakatan diantara mereka.

* 1. Dilakukan pemeriksaan tanpa melalui tahap prosedur pemeriksaan persiapan

sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 63 sehingga .­

* 1. Tidak perlu dilakukan pemeriksaan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas ;
  2. Hkaim tidak wajib memberikan nasihat apa-apa kepada penggugat ;
  3. Hakim tidak wajib meminta penjelasan kepada Badan atau jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan sebagainya.

Disamping itu syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai suatu surat gugatan (pasal 53,56) maka untuk dapat dikabulkan, suatu permohonan penerapan acara cepat itu harus memenuhi syarat-syarat khusus tertentu yang oleh pasal 98 dirumuskan dengan kata-kata "apabila terdapat kepentingan Penggugat yang cukup mendesa ... dengan seterusnya:. Dalam penjelasan undang-undang diberikan suatu contoh "Kepentingan Penggugat dianggap cukup mendesak apabila kepentingan itu menyangkut kepentingan Tata Usaha Negaray ang berisikan misalnya perintah pembongkaran bangunan atau rum.ati yang ditempati Penggugat. Sebagai kriteria dapat dipergunakan alasan-alasan pemohon yang memang dapat diterima."

Walaupun permohonan demikian itu ada disebutkan dalam surat gugatan, namun oleh pengadilan hal itu tidak selalu dikabulkannya, karena ketua yang bersangkutan tidak yakin, bahwa alasan dari permohonan itu telah memenuhi ukuran syarat "kepentingan penggugatn yang cukup mendesak" sebagaimana yang disyaratkan dalam Undang-undang.

Rasanya hanya terdapat sedikit dasar-dasar formal yang dapat digunakan untuk menyatakan tidak diterimanya permohonan acara cepat.

Berdasarkan apa yang ditentukan dalam undang-undang, maka alasan formal untuk menyatakan tidak diterimanya permohonan acara cepat antara lain adalah kalau :

* 1. Permohonan itu tidak diajukan bersama-sama dengan gugatan yang masuk
  2. Permohonan itu diajukan oleh bukan Penggugat sendiri
  3. Uang muka biaya perkara belum dibayar.

Sedangkan syarat untuk dapat dikabulkannya permohonan acara cepat oleh undang-undang hanya disebut "kepentingan penggugat yang mendesak" karena jalannya acara cepat itu tentunya merupakan penyimpangan dari acara biasa yang juga berarti mengganggu jalannya praktek penyelesaian perkara sehari-hari yang tentunya juga mengganggu jalannya organisasi pengadilan yang bersangkutan sehari-6ri dalam menyelesaikan perkara-perkara yang lain, maka untu kdapat dikabiflkannya permohonan semacam itu adanya lasan "kepentingan penggugaty ang sangat mendesak" harus benar-benar serius.

Selanjutnya juga harus dipikirkan, bahwa dengan diterapkannya acara cepat itu harus dapat dijaga tetap dapat diperolehnya asuatu keputusan akhir yang benar-benar baik.

1. Bandingkan Kuncoro Purbopranoto: *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peraddan Administrasi Negara.* [↑](#footnote-ref-2)
2. Bandingkan Awaluddin: *Aparatur dan Administrasi Negara Dalam Pelita-pelita Yang Akan Datang, Majalah Administrasi Negara, tahun ke-12 No. 9/1972*. [↑](#footnote-ref-3)
3. Prajudi Atmosudirdjo, *Peradilan Administrasi Negara*, Simpoium Peradilan Tata Usaha Negara, BPHN-Binacipta, Bandung, 1977. [↑](#footnote-ref-4)
4. Prajudi Atmosudirdjo, Op. Cit., hal. 163. [↑](#footnote-ref-5)
5. Prajudi Atmosudirdjo, Op. Cit., 164. [↑](#footnote-ref-6)
6. Eddy Supriyanto, S.H.: *Menengok Kelahiran si-bungsu*: *“Pradilan Tata Usaha Negara”*, Majalah *Peradilan-IKA*HI, Jakarta, 1987. [↑](#footnote-ref-7)
7. Ibid, hal. 164. [↑](#footnote-ref-8)
8. Ibid, hal. 166. [↑](#footnote-ref-9)
9. Ibid, hal. 167. [↑](#footnote-ref-10)
10. Ibid, hal. 168. [↑](#footnote-ref-11)
11. Bandingkan Kuncoro Purbopranoto: *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peraddan Administrasi Negara.* [↑](#footnote-ref-12)
12. Bandingkan Awaluddin: *Aparatur dan Administrasi Negara Dalam Pelita-pelita Yang Akan Datang, Majalah Administrasi Negara, tahun ke-12 No. 9/1972*. [↑](#footnote-ref-13)
13. Prajudi Atmosudirdjo, *Peradilan Administrasi Negara*, Simpoium Peradilan Tata Usaha Negara, BPHN-Binacipta, Bandung, 1977. [↑](#footnote-ref-14)
14. Prajudi Atmosudirdjo, Op. Cit., hal. 163. [↑](#footnote-ref-15)
15. Prajudi Atmosudirdjo, Op. Cit., 164. [↑](#footnote-ref-16)
16. Eddy Supriyanto, S.H.: *Menengok Kelahiran si-bungsu*: *“Pradilan Tata Usaha Negara”*, Majalah *Peradilan-IKA*HI, Jakarta, 1987. [↑](#footnote-ref-17)
17. Ibid, hal. 164. [↑](#footnote-ref-18)
18. Ibid, hal. 166. [↑](#footnote-ref-19)
19. Ibid, hal. 167. [↑](#footnote-ref-20)
20. Ibid, hal. 168. [↑](#footnote-ref-21)
21. Prakoso, S.H., M*enyongsong Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Makalah Diskusi Mahasiswa Semarang “LOMBROSSO”, 1987. [↑](#footnote-ref-22)
22. Dr. Sunaryati Hartono, S.H., *Peradilan Tata Usaha Negara*, Simposi­um Peradilan Tata Usaha Negara, BPHN, Binacipta, Bandung, 1977. [↑](#footnote-ref-23)
23. *Undang-undang RI No. 5 Tahun 1986 ten tang Peradilan Tata Usaha Negar*a, saduran majalah Varia Peradilan, IKBI, Jakarta, 1987 edisi Mei 1987. [↑](#footnote-ref-24)
24. Dr. Sunaryati Hartono, S.H, Op. Cit., hal. 27. [↑](#footnote-ref-25)
25. Undang-undang RI No. 5 Tahun 1986 tentangPeraddan Tata Usaha Negara, saduran majalah Varia Peradilan, IKAHI, Jakarta, edisi Mei 1987. [↑](#footnote-ref-26)
26. Soewargo Kartodiharjo ; 1982,, *Asas-asas Hukum Tata Usaha Negara Pengertian Negara dan Kedaulatan,*FH. UGM Yokyakarta. Selanjutnya disebut Soewargo disebut Kartodiharjo II. Hal. 35 [↑](#footnote-ref-27)
27. Soewargo Kartodiharjo ; 1981,, *Lingkungan Yang Berhubungan dengan Masalah Ekonomi Dalam Negara Kesejahteraan,* FH.UGM Yokyakarta. Selanjutnya disebut Soewargo Kartodiharjo I Hal. 26 [↑](#footnote-ref-28)
28. Seohino ; 1980, , *Perkembangan Pemerintah di Indonesia,* Penerbit Liberty, Yokyakarta, hal.180 [↑](#footnote-ref-29)
29. Ismail Salah ; 1988, , *Keterkaitan dan Pengawasan*, CV. Haji Masagung, Jakarta, hal. 151 [↑](#footnote-ref-30)
30. Harian Kompas Tanggal 15 Mei 1986 [↑](#footnote-ref-31)
31. Benyamin mangkudilaga ; 1988, , *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara Suatu Prospek di Massa Datang,* Cet. I Angkasa, Jakarta. Hal.129 [↑](#footnote-ref-32)
32. Ibid. hal. 226 [↑](#footnote-ref-33)
33. SF Marbun, 1989, *Peradilan Tata Usaha Negara,* Liberty, Yokyakarta, Hal.75 [↑](#footnote-ref-34)
34. I.B. Ten Berger; 1995,, *Becherming Tengen de Zuallte Nederlands Intitut.* Amsterdam hal.349 [↑](#footnote-ref-35)
35. Philipus M. Hadjon, dkk ; 1994, *Pengantar Hukum Adminitrasi Indonesia.* Gadjamadah University. Press, Surabaya. Selanjutnya diesbut Philipus M. Hadjon, dkk hal. 314 dan 315 [↑](#footnote-ref-36)
36. Ibid Hal. 316 dan 317 [↑](#footnote-ref-37)
37. Laicia Marzuki, HM dkk ; 1994, , *Pengantar Hukum Adminitrasi,* Gajahmada universiti Press, Yokyakarta [↑](#footnote-ref-38)
38. Ibid hal. 314-316 [↑](#footnote-ref-39)
39. Rochmat Soemitro ; 1987, , *Peradilan Tata Usaha Negara,* Dalam UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004, Refika Adita, Bandung. Hal.59 [↑](#footnote-ref-40)
40. Ibid hal.11 [↑](#footnote-ref-41)
41. Ibid hal.14 [↑](#footnote-ref-42)
42. Ibid hal.20 [↑](#footnote-ref-43)
43. Ibid hal.25-30 [↑](#footnote-ref-44)
44. Ibid. Hal. 45-50 [↑](#footnote-ref-45)
45. Ibid. Hal. 60-62 [↑](#footnote-ref-46)
46. Ibid. Hal 85-105 [↑](#footnote-ref-47)
47. Sudikno Mertokusumo, op,cit..,hlm. 140 [↑](#footnote-ref-48)
48. L,.J. van Apeldoom, op,cit,…hlm. 9.10 [↑](#footnote-ref-49)
49. Lihat kembali penjelasan mengenai macam-macam tindakan hukum pemerintah pada bab II [↑](#footnote-ref-50)
50. F.H. van Der Burg, et.al,..ap,cit.,hlm,2 [↑](#footnote-ref-51)
51. Paulus E, Lotulung, Beberapa sistim Tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah(Bnadung : Citra Aditya Bakti, 1993, hlm.123. [↑](#footnote-ref-52)
52. Muchsan, Sistem Pengawsan terhadap Perbuatan Apabila Pemerintah dan peradilan Tata Usaha          Negara di Indonesia, (Yogyakarta; Liberty, 1997), hlm.22 [↑](#footnote-ref-53)
53. Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum,* (Bandung: Alum„'

      1983), hlm. 55, lihat pula J. Spier, *Onrechtmatige Overheidsdaad,* W.E.J. TjeeA

       Willink, Zwolle, 1987, hlm. 1-2.

    ‘. [↑](#footnote-ref-54)
54. Dikutip dariFhilipus M. Hadjon, *Perlindungan..., op.cit.,* hlm. 108 [↑](#footnote-ref-55)
55. J, Spier, op,cit., hlm. 30. [↑](#footnote-ref-56)
56. N.e, Algra/H.C,J,G Janssen, op,cit,.hlm.85 [↑](#footnote-ref-57)
57. Lihat Sudargo, Gautama, op,cit,, hlm 56, Amrullah Salim. *Perbuatan Melawan Hukum yang Dilakukan oleh Pemerintah Menurut Hukum Perdata Beserta Masalah Ganti Rugi,* Bahan Kuliah Pekan Orientasi clan Penataran PTUN,­Jakarta, hlm. 2-5, dan Soerjono, *Perbuatan Melawan Hukum yang Di' i Penguasa,* tulisan pada *Himpunan Karangan di Bidang Hukum Tata tata Usaha Negara,* Proyek Peningkatan Tertib Hukum dan Pembinaan Hukum Mahkami \_ Jakarta, 1993, hlm. 46. [↑](#footnote-ref-58)
58. Bandingkan dengan P.j.P. Tak, op.cit.,hlm349,Soerjono,opcit., hlm 47. Lihat pula     Spier,op.cit.,hlm.248 [↑](#footnote-ref-59)
59. Indroharto, op,cit, hlm248 [↑](#footnote-ref-60)
60. Philip0us M. Hadjon,op.cit.,hlm118-119, Amrullah Salim, op.cit,hlm 56 [↑](#footnote-ref-61)
61. Muchsan, Sistem….,op,cit., hlm. 28 [↑](#footnote-ref-62)
62. F.H van Det Burg, etal.,op.cit.,hlm 6. [↑](#footnote-ref-63)
63. Sjachran *Basah, Perlindungan..., op.cit., hlm. 7-8*. [↑](#footnote-ref-64)
64. Lihat kritik Struycken mengenai langkah mundur pembuat undang­undang ini pada          A.D. Belinfante, *op.cit.,* hlm. 108-109. [↑](#footnote-ref-65)
65. Philipus M, Hadjon, *Ibid*., hlm.124 [↑](#footnote-ref-66)
66. Philipus M. Hadjon, *Ibid.,* hlm. 2 [↑](#footnote-ref-67)
67. Lebih jauh dapat dilihat pada H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *op.cit.,* hlm. 533-535. [↑](#footnote-ref-68)
68. C.J.N. Versteden, op.cit., hlm. 232 [↑](#footnote-ref-69)
69. *lbid.,* hlm. 231 [↑](#footnote-ref-70)
70. ABAR, op,cit., hlm. 281 [↑](#footnote-ref-71)
71. Ketentuan pasal 114 uu. No. 22 Tahun 1989 [↑](#footnote-ref-72)
72. F.H. van Der Burg, et\_al., *op.cit.,* hlm. 12-13. [↑](#footnote-ref-73)
73. [P.de](http://27P.de) Haan, [et.al](http://et.al)., op.cit., deel 2, film. 175-176. [↑](#footnote-ref-74)
74. Ridwan HR; Op Cit. hal. 109 [↑](#footnote-ref-75)
75. Indraharto ; 1990, , Memahami PTUN, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Hal. 105 [↑](#footnote-ref-76)
76. Ibid, hal. 162 [↑](#footnote-ref-77)
77. Ibid. hal. 163 [↑](#footnote-ref-78)
78. Ibid, hal. 168 [↑](#footnote-ref-79)
79. Efenddi Masyur, 1987, *Dimensi Dinamika HAM dalam Hukum Nasional*, Ghalia Indonesia, Malang Hal. 82&87 [↑](#footnote-ref-80)
80. HR. Ridwan ; 2002, *Hukum Administrasi Negara,* UII Press, Yokyakarta,hal.111 [↑](#footnote-ref-81)
81. R. Srisoemantri Martosuwugnyo; 1994, *Pengantar Hukum Administrasi,* Universitas Gaja Mada University Yokyakarta. [↑](#footnote-ref-82)
82. Alvin S. Johenson; 19994,, *Sosiologi Hukum* Refika Cipta, Jakarta. Hal. 222 [↑](#footnote-ref-83)
83. Loc Cit. Hal 117 [↑](#footnote-ref-84)
84. Maurice Cromston ; 1962 *Human Rigths Today*, hal 297 [↑](#footnote-ref-85)
85. Bagir Manan; 2003,, *Teori dan Politik,* Uji Press, Jakarta. Hal.80 [↑](#footnote-ref-86)
86. Bambang Sungono dkk; 1998, , *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia,* Penerbit Mandar Maju, Bandung, hal. 70 [↑](#footnote-ref-87)
87. The Review, diterbitak koleh *Internasiona Co mmossion of Jurisists.* No.15 Desember *1975, hal 107* [↑](#footnote-ref-88)
88. Daniel S. Lev; 1990, , *Hukum dn Polotik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan, Penerbit* LP3ES Jakarta, hal. 375 [↑](#footnote-ref-89)
89. Cromston, Op. Cit. Hal. 36 [↑](#footnote-ref-90)
90. Mariam Budiardjo, Op. Cit. Hal. 328 [↑](#footnote-ref-91)
91. Soni Keraf ; 1996, ,  *Hukum Kodrat dan Teori Hukum Miliki Pribadi,*  Knisius Yokyakarta

    Selanjutnya disebut Sonin Keraf hal. 97 [↑](#footnote-ref-92)
92. Mariam Budi Harjo Op. Cit, hal 320 [↑](#footnote-ref-93)
93. Yamin Muh ; 1951, ,  *Proklamasi dan Konsultasi RI, Jakarta 1952 hal. 92* [↑](#footnote-ref-94)
94. Ibid. Hal. 89-100 [↑](#footnote-ref-95)
95. Kontoro Purbokaroto ; 1960, , HAM dan Pancasila, Pradaya Paramita, Jakarta hal. 169 & 182 [↑](#footnote-ref-96)
96. Ibid hal 217. [↑](#footnote-ref-97)
97. Ibid hal. 251 [↑](#footnote-ref-98)
98. B Suswanto Sastrohadiwryio ; 2002, *Management tenaga Kerja*. PT Bina Aksara, Jakarta, Selanjutnya disebut B, Soharnto sastrohadiwryio I. Hal. I [↑](#footnote-ref-99)
99. Imam Soepomo ; 1998,  *Hukum Perburuhan,* Pradaya Paramita, Jakarta, hal.23 [↑](#footnote-ref-100)
100. B. Siswanto sastrohadiwirya ; Op. Cit hal 103 [↑](#footnote-ref-101)
101. Joko Widodo, Op Cit, hal.21 [↑](#footnote-ref-102)
102. Progo Nutjaman, 2004 , , Pokok-Pokok Penyelengaraan Pemerintahan, Dorektoral Jendral Otonomi Digdegri, Jakarta, hal. 130 [↑](#footnote-ref-103)
103. Ibid hal.86 [↑](#footnote-ref-104)
104. Frazier Moore ; 1997, *Publikleration and goverment,* Penerbit Richard, D. Irwin, Ine New Yor Hal. 137 [↑](#footnote-ref-105)
105. Anom Sirya Saputra; 2003 , ,  *Teori dan Hukuk Kritis, Struktur Umur dan Ritest Teks,* PT Citra Aditya Bakti Jakarta, Hal. viii [↑](#footnote-ref-106)
106. Nasroen, M ; 1986,8 , , *Asal Mulia Negara,* Aksara Baru, Jakarta. Hal.43 [↑](#footnote-ref-107)
107. M. Irfan Ismail ; 1986, , *Kebijaksanaan Negara,*PT Bina Bersama Jakarta, Hal. 96 [↑](#footnote-ref-108)
108. Nisjar ; 2001, , *Management Partisipasi, Yayasan Obor,* Jakarta, Hal.312 [↑](#footnote-ref-109)
109. Syafi’ ie Inu Kencana ; 1998, , *Menajement Pemerintah,* PT. Parteja, Jakarta, Hal. 15 [↑](#footnote-ref-110)
110. Soerdhono Sukanto,; 1982, *, Sosiologi Suatu Pengantar, Indonesia Jakarta, hal. 87*  [↑](#footnote-ref-111)
111. Djoko Widodo; 2001, , Good Goverment, Insan Candika, Sidarjo, hal 20-25 [↑](#footnote-ref-112)
112. Theo Huijbers ; 1998, , *Filsafat Hukum*, Penerbit Kanesius Yokyakarta, hal. 104 [↑](#footnote-ref-113)
113. Arbi Sanit ; 1981, ,  *Sisim Politik Indonesia, Kekuatan Peta Kekuatan Politk Dan Perkembangan.* Pt. Raja Grapita Persada, Jakarta Hal. 108 [↑](#footnote-ref-114)
114. Pinto, 2001, , Good Governance and akuntibilitas. Birokrasi, Insan Cendikia Sisuarjo, hal. Hal.34 [↑](#footnote-ref-115)
115. Ibid. hal. 80 [↑](#footnote-ref-116)
116. Ibid. hal. 83 [↑](#footnote-ref-117)
117. Djoko Widodo; Op Cit. hal 117 [↑](#footnote-ref-118)
118. Djoko Sutomo R. 1962, , Dasar-Dasar Kenegaraan Pemerintah, Usaha Nasinal Jakarta Hal. 122 [↑](#footnote-ref-119)
119. H. Nionggolang ; 1987, , *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil,* PT. Petja, Jakarta hal. 208 [↑](#footnote-ref-120)
120. Dwijojoto Riant Nugroho; 2001, , *Reinveting Indonesia.* PT. Elex Kompotindo Kelompok Gramedia, Jakarta, hal. 411 [↑](#footnote-ref-121)
121. Kansil, C.S.T; 1982, , *Sistim Pemerintahan,* Refika Adita, Bandung Selanjutnya di sebut Kansil hal. 79 [↑](#footnote-ref-122)
122. I Made Pasek Diantha; 1991, ,  *Tiga Type Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern,* Abaridin, Bandung, hal.36 [↑](#footnote-ref-123)
123. M. Karjadi; 1980, , *Kepemimpinan*, Politea Bogor, hal. 98 [↑](#footnote-ref-124)
124. Pemuji; 1982, , *Perbandingan Pemerintahan,* PT. Bina Aksara, Jakarta, hal. 189 [↑](#footnote-ref-125)
125. Mac Iver; , , 1982, , *Pengantar Pemerintahan, Ghalia Indonesia,* Jakarta, hal. 66 [↑](#footnote-ref-126)
126. F.C.M.A. Michiels, De Arob-Beschikking, Vuga Uitgeverij B. V., ‘s-Gravenhage, 1987, hlm. 23. [↑](#footnote-ref-127)
127. E. Utrecht, op.cit., hlm. 97. [↑](#footnote-ref-128)
128. Bagir Manan, Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah, (Bandung: LPPM Unisba, 1985), hlm. 30. [↑](#footnote-ref-129)
129. Sjachran Basah, Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA), Qakarta: Rajawali Pers, 1989), hlm. 16. [↑](#footnote-ref-130)
130. WP. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, op.cit., hlm. 42. [↑](#footnote-ref-131)
131. Philipus M. Hadjon, et. al., op.cit., hlm. 124. [↑](#footnote-ref-132)
132. SF. Marbun, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, (Yogyakarta : Liberty, 1997), hlm. 126. [↑](#footnote-ref-133)
133. Djenal Huesen Koesoemahatmadja, Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara, (Bandung : Alumni, 1979), hlm. 47, dan Muchsan, Beberapa..., op.cit., hlm. 23. [↑](#footnote-ref-134)
134. Berbagai arti kebahasaan *beschikking* ini dapat dilihat pada F.C.M.A. Michiels, op cit., hlm. 21. [↑](#footnote-ref-135)
135. H,D. van Wijk/Willemkonijnenbelt, op.cit., hlm. 202 [↑](#footnote-ref-136)
136. [P. de](http://32P.de) Haan, et. al., op.cit., hlm. 17. [↑](#footnote-ref-137)
137. F.A.M. Stroink en J.G. Steenbeek, op.cit., hlm. 17. [↑](#footnote-ref-138)
138. C.W. van der Pot, *Nederlandsch Bestuursrecht*, Alphen hlm. 198. [↑](#footnote-ref-139)
139. H.J. Romeijn, op.cit., hlm. 91. [↑](#footnote-ref-140)
140. C.J.N. Versteden, op.cit., hlm. 60. [↑](#footnote-ref-141)
141. J.B.J.M. ten Berge, op.cit., hlm. 156. [↑](#footnote-ref-142)
142. R.J.H.M. Huisman, op.cit., hlm. 14. [↑](#footnote-ref-143)
143. Sjachran Basah, Eksistensi..., op.cit., hlm. 230. [↑](#footnote-ref-144)
144. E. Utrecht, op.cit., hlm. 94. [↑](#footnote-ref-145)
145. W.F.Prins dan R. Kosim Adisapoetra, op.cit., hlm. 42. [↑](#footnote-ref-146)
146. [P. de](http://azP.de) Haan, [et.al](http://et.al)., op.cit., hlm. 19, dengan sedikit perbedaan redaksi, unsur-unsur beschikking dapat dilihat pada F.C.M.A. Michiels, op.cit., hlm. 63. [↑](#footnote-ref-147)
147. Dalam UU No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, ketentuan Pasal 1 angka 3 ini tidak mengalami perubahan. [↑](#footnote-ref-148)
148. A.D. Belinfante, op.cit., hlm. 51 [↑](#footnote-ref-149)
149. Amrullah Salim, Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa Menurut Hukum Perdata, Bahan Kuliah pada Pekan Orientasi dan Penataran Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta, hlm. 7. Lihat pula Riduan Syahrani, Seluk Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 44, juga Wijono Prodjodikoro, op.cit., hlm. 11. [↑](#footnote-ref-150)
150. F.C.M.A. Michiels, op.cit., hlm. 29. [↑](#footnote-ref-151)
151. Soehardjo, op.cit., h1m.41-42. [↑](#footnote-ref-152)
152. R.J.H.M. Huisman, op.cit., hlm. 13. [↑](#footnote-ref-153)
153. A.D. Belinfante, op.cit., hlm. 65, lihat juga F.C.M.A. Michiels, op.cit., hlm.72-74. [↑](#footnote-ref-154)
154. Dalam UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, ketentuan Pasal 3 ini tidak mengalami perubahan. [↑](#footnote-ref-155)
155. A.D. Belifante, op.cit., hlm. 11. [↑](#footnote-ref-156)
156. C.J.N. Versteden, op.cit., hlm. 13. [↑](#footnote-ref-157)
157. H.D. Stout, op.cit, hlm. 28. [↑](#footnote-ref-158)
158. P. Nicolai, et. al., op.cit, hlm. 4. [↑](#footnote-ref-159)
159. H.D. Stout, op.cit., hlm. 102. [↑](#footnote-ref-160)
160. F.P.C.L. Tonnaer, Legaal Besturen..., op.cit., hlm. 265. [↑](#footnote-ref-161)
161. SF. Marbun dan Moh. Mahfud, loc.cit., him. 94. [↑](#footnote-ref-162)
162. H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, op.cit., hlm. 220. [↑](#footnote-ref-163)
163. R.J.H.M. Huisman, op.cit., hlm. 13. [↑](#footnote-ref-164)
164. J.B.J.M. ten Berge, op.cit, hlm. 137. [↑](#footnote-ref-165)
165. H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, op.cit., hlm. 188. [↑](#footnote-ref-166)
166. Berge, op.cit., hlm. 142. [↑](#footnote-ref-167)
167. R.W.L. Loeb, [et.al](http://et.al)., Wet Arob Toegepast, Nijmegen, 1986, hlm. 21. [↑](#footnote-ref-168)
168. Macam-macam akibat hukum ini dapat dilihat pada H.D. van Wijk, loc. cit., hlm. 178. [↑](#footnote-ref-169)
169. Indroharto, op.cit., hal. 177. [↑](#footnote-ref-170)
170. Keterangan mengenai macam-macam keputusan ini disarikan dari Indroharto, op.cit., hal. 181-183, Soehardjo, op.cit., hal. 43-46, Philipus M. Hadjon, [et.al](http://et.al)., op.cit., hal. 142-147, P. dc Haan menyebutkan macam-macam keputusan yang hampir senada dengan apayang terscbut di atas, yaitu; persoonlijk en zakelijk (perseorangan dan kebendaan), rechtsvaststellend en rechtsscheppend (deklaratif dan konstitutif), vrij en gebonden (bebas dan terikat), belastend en begunstigend (memberi beban dan menguntungkan), eenmalig en voortdurend (berlaku sekali dan permanen), P. de Haan, [et.al](http://et.al)., op.cit., hal. 30-34. [↑](#footnote-ref-171)
171. C.J.N. Versteden, op.cit., hal. 68-69. Macam-macam keputusan konstitutif ini agaknya berangkat dari pembagian yang dilakukan oleh van der Pot, lihat H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, op.cit., hal. 223-224, lihat juga N.A. Algra en H.C.J.G Janssen, op.cit., hal. 182-183. [↑](#footnote-ref-172)
172. Philipus M. Hadjon, [et.al](http://et.al)., op.cit., hlm. 147. [↑](#footnote-ref-173)
173. WF. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, op.cit., hlm. 68 [↑](#footnote-ref-174)
174. Ibid, hlm. 60. [↑](#footnote-ref-175)
175. Syarat-syarat ini disarikan dari Kuntjoro Purbopranoto, op.cit., hlm. 48-49, SF. Marbun, op.cit., hlm. 132-135, E. Utrecht, op.cit., hlm. 181, dan Soehino, op.cit., hlm. 122. [↑](#footnote-ref-176)
176. F.H, van der Burg, [et.al](http://et.al)., Rechtsbescherming tegen de Overheid, Nijmegen, 1985, h1m. 99. [↑](#footnote-ref-177)
177. Dikutip dari E. Utrecht, op.cit., hlm. 114. [↑](#footnote-ref-178)
178. Ibid., hlm. 115. [↑](#footnote-ref-179)
179. Kranenburg & Vegting, op.cit., hlm. 107. [↑](#footnote-ref-180)
180. WF. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, op.cit., hlm. 69. [↑](#footnote-ref-181)
181. E. Utrcht, op.cit., hlm. 165, lihat juga P. de Haan, [et.al](http://et.al)., op.cit., hlm. 51, ABAR, op.(;t.- hal. 205. [↑](#footnote-ref-182)
182. Bachsan Mustafa, op.cit., hlm. 127. [↑](#footnote-ref-183)
183. E. Utrecrht, op.cit., hlm. 175-176. [↑](#footnote-ref-184)
184. SF. Marbun, op.cit., hlm. 364. [↑](#footnote-ref-185)
185. Philipus M. Hadjon, vide Paulus E. Lotulung, (Ed.), Halpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 109 dan SF. Marbun, op.cit., hlm. 365. [↑](#footnote-ref-186)
186. Kunjoro Purbopranoto, Beberapa *Catatan Hukum Tata Pemerintah dan Peradilan Administrasi          Negera*, Penerbit selanjutnya Kunjoro Purbopranoto I hal 85. [↑](#footnote-ref-187)
187. Ibid hal 102 [↑](#footnote-ref-188)
188. Kunjoro OP. Cit hal 116. [↑](#footnote-ref-189)
189. Mac Iver; 1982,,,*Pengntar Pemerintah*,Ghalia Indonesia, Jakarta hal 104 [↑](#footnote-ref-190)
190. Ibid hal 51 [↑](#footnote-ref-191)
191. Ibid hal 58 [↑](#footnote-ref-192)
192. Ibid hal 82 [↑](#footnote-ref-193)
193. Ibid hal 84 [↑](#footnote-ref-194)
194. Yudha Pandu : 2004,…*Klien dan Advokad dan Praktek*, PT. Abadi, Jakarta, hal 73 [↑](#footnote-ref-195)
195. Ibid hal 84 [↑](#footnote-ref-196)
196. Ibid hal 87 [↑](#footnote-ref-197)
197. Ibid hal 104 [↑](#footnote-ref-198)
198. Ibid hal 105 [↑](#footnote-ref-199)
199. Ibid hal 107 [↑](#footnote-ref-200)
200. Indroharto; 2003,, *Cit hal* 134 [↑](#footnote-ref-201)
201. Johanes Usfunan: 2002,…, *Perbutan Pemerintah Yang Dapat Digugat*, Penerbit Djambtan,           Jakarta, hal 45 [↑](#footnote-ref-202)
202. Ibid hal 82 [↑](#footnote-ref-203)
203. Ibid hal 83 [↑](#footnote-ref-204)