

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. *Citizen Lawsuit*

1. Pengertian *Citizen Lawsuit*

Citizen lawsuit adalah akses orang perorangan warga negara untuk kepentingan umum mengajukan gugatan ke pengadilan bertujuan menuntut pemerintah agar menegakkan hukum yang diwajibkan kepadanya atau untuk memulihkan kerugian publik yang telah terjadi. Pada dasarnya *citizen lawsuit* merupakan hak warga negara untuk menuntut yang dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian akibat tindakan atau kelalaian dari negara atau penguasa negara (Rahadi Wasi Bintoro, 2010: 373).

Selain itu, menurut E. Sundari (2002:15), *citizen lawsuit* adalah tuntutan atau kehendak dari suatu masyarakat yang terorganisir mengenai kepentingan umum yang dilanggar oleh siapapun. Atas pelanggaran kepentingan publik ini diperlukan kontrol dari warga negara melalui gugatan *citizen lawsuit*. Secara sederhana, *citizen lawsuit* didefinisikan sebagai gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara tanpa diskriminasi, yang artinya tidak membedakan siapa yang dapat menggugat, walaupun si penggugat tidak mengalami kerugian secara langsung atas kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. *Citizen lawsuit* digunakan oleh negara-negara yang menganut sistem *common law*. Dalam sistem *common law*, prinsip *citizen lawsuit* sama dengan prinsip *actio popularis*,

misalnya dalam gugatan perlindungan lingkungan hidup oleh warga, terlepas dari apakah warga tersebut secara langsung mengalami pencemaran atau tidak (Achmad Santosa, 1997: 20). Masalah perlindungan lingkungan hidup merupakan kepentingan umum atau kepentingan yang luas, sehingga setiap warga negara berhak menuntutnya (E. Sundari, 2002: 18). *Citizen lawsuit* memiliki kesamaan dengan prinsip *class action*, yaitu gugatan yang diajukan sama-sama menyangkut kepentingan orang banyak yang diwakili oleh satu orang atau lebih. Selain itu,, menurut Susanti Adi Nugroho (2010: 395) *citizen lawsuit* dan *class action* juga mempunyai perbedaan, antara lain :

- a. Dalam *citizen lawsuit* yang berhak mengajukan gugatan adalah setiap orang atau setiap warga negara atas dasar bahwa ia adalah anggota masyarakat, tanpa ada kewajiban bahwa orang tersebut adalah pihak yang dirugikan secara langsung. Sedangkan dalam *class action*, tidak semua orang berhak mengajukan, melainkan hanya satu atau beberapa orang yang tergabung dalam sekelompok orang yang secara langsung mengalami kerugian;
- b. Kepentingan yang dituntut dalam *citizen lawsuit* adalah kepentingan umum yang dianggap menjadi kepentingan setiap anggota masyarakat juga, sedangkan dalam *class action* kepentingan yang digugat adalah kepentingan yang sama atas dasar suatu permasalahan yang sama baik fakta maupun hukum yang menimpa kelompok tersebut; Karena gugatan *citizen lawsuit* pada umumnya ditujukan kepada penyelenggara negara atau pemerintah dan jajarannya, maka tuntutan yang diajukan dalam *Citizen lawsuit* adalah pelayanan atau perlindungan yang lebih baik kepada masyarakat, yang pada

umumnya bukan berupa ganti rugi. Sedangkan dalam *class action*, pada umumnya yang menjadi tuntutan bersama adalah ganti rugi keuangan, meskipun tidak menutup kemungkinan lain sebagai tambahan.

Citizen Lawsuit hanya dimaksudkan untuk menuntut pemerintah untuk menegakkan hukum dan memulihkan atas kerugian yang ditimbulkan. Oleh karena itu, berdasarkan perkara-perkara yang masuk ke pengadilan dengan gugatan citizen lawsuit, tuntutan yang diajukan umumnya berupa tindakan-tindakan tertentu yang dapat memperbaiki keadaan. Beberapa jenis tuntutan citizen lawsuit pada umumnya berupa tuntutan kepada pihak tergugat untuk segera membuat undang-undang, merevisi undang-undang, menerbitkan peraturan tambahan, dan melakukan tindakan tertentu lainnya. Jenis tuntutan yang dimaksud adalah jenis tuntutan berupa prestasi yang bukan berupa uang untuk menghilangkan kerugian yang diderita.

Dalam pengajuan gugatan perdata, terdapat proses gugatan perdata yang pada dasarnya terbagi dua, yaitu segi administratif dan segi yudisial. Segi administrasi meliputi antara lain kewajiban penggugat untuk mengajukan gugatan, membayar uang muka biaya perkara, dan menerima bukti pembayaran uang muka biaya perkara, sedangkan dari pihak pengadilan meliputi, pendaftarkan perkara dan memberikan nomor register perkara, menerima uang muka biaya perkara, menentukan majelis hakim, menentukan hari sidang oleh majelis hakim, dan panitera membuat surat panggilan. Sedangkan segi yuridis dalam proses berperkara dalam gugatan perdata biasa, antara lain meliputi, tahap sidang hari pertama, tahap jawab menjawab, tahap pembuktian, serta tahap putusan hakim

dan pelaksanaannya. Namun yang menjadi fokus pembahasan dalam persyaratan prosedural terkait dengan *citizen lawsuit* adalah masalah pemberitahuan atau notifikasi.

Pembahasan syarat prosedural ini lebih difokuskan pada masalah notifikasi karena masalah prosedural lainnya, seperti tata cara pengajuan *citizen lawsuit* sama dengan pengajuan gugatan pada umumnya yaitu terbagi dalam tahapan administratif dan tahap yudisial. Sama halnya dengan gugatan *class action*, pengajuan gugatan *citizen lawsuit* juga membutuhkan proses pemberitahuan (notifikasi). Pemberitahuan *citizen lawsuit* dibuat dalam bentuk tertulis dan harus dikirimkan kepada pelanggar yang dituduh serta kepada instansi yang bertanggung jawab untuk menerapkan undang-undang yang dilanggar. Meski begitu, ada juga beberapa ketentuan *citizen lawsuit* yang mewajibkan pemberitahuan ini juga dikirimkan ke lembaga negara yang bertanggung jawab di bidang penegakan hukum. Seperti halnya prosedur *citizen lawsuit* di beberapa negara, dalam praktik *citizen lawsuit* di Indonesia, disyaratkan adanya notifikasi terlebih dahulu dari pihak penggugat kepada pihak tergugat. Dalam laporan penelitian *class action* Mahkamah Agung dan *citizen lawsuit* tahun 2009, notifikasi merupakan proses khusus seperti somasi, yaitu berupa pernyataan dari penggugat kepada tergugat, yang sudah memuat dasar pelanggaran dan tuntutan spesifik yang dimintakan. Pada dasarnya *citizen lawsuit* merupakan suatu gugatan perdata karena adanya sengketa antara para pihak dan keterlibatan pengadilan untuk menyelesaikan sengketa tersebut, namun dalam *citizen lawsuit* pihak yang tidak memiliki kepentingan langsung dapat mengajukan gugatan. Karena terkait

dengan kelalaian negara dalam memenuhi kewajiban hukumnya, maka objek gugatan yang paling mungkin dalam *citizen lawsuit* adalah perbuatan melawan hukum. Dalam *citizen lawsuit* tidak dapat mengajukan tuntutan ganti rugi materil maupun immateriil berupa uang, sebagaimana halnya dalam gugatan perdata biasa, karena pihak penggugat dalam *citizen lawsuit* bukanlah orang yang dirugikan secara langsung.

2. Pengaturan Hukum *Citizen Lawsuit*

Pengaturan gugatan *citizen lawsuit* di Indonesia berbeda dengan pengaturan gugatan *citizen lawsuit* di negara-negara yang menganut sistem *common law*. Di negara-negara *common law*, gugatan *citizen lawsuit* diatur dan dinyatakan secara eksplisit dalam sebuah undang-undang. Di Indonesia belum ada ketentuan hukum yang secara tegas mengatur atau mengizinkannya, dan juga belum ada aturan hukum yang secara tegas melarangnya. Pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi “Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”. Kemudian Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi “Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”. Berdasarkan pada kedua ketentuan di atas, Gugatan *citizen lawsuit* harus diakui dan dibolehkan keberadaannya dalam peradilan di Indonesia agar tidak terjadi kekosongan yang terjadi akibat ketiadaan peraturan tertulis dan agar hukum selalu mengikuti

perkembangan zaman. Menurut doktrin hukum dari Paul Scholten dikutip oleh E. Utrecht (1956:156) hakim dapat memenuhi ruang kosong yang ada dalam sistem hukum asalkan penambahan tersebut tidak mengubah sistem pada pokoknya.

a. Proses Pengajuan *Citizen Lawsuit*

Berdasarkan Laporan Penelitian Mahkamah Agung mengenai *citizen lawsuit* dan *class action*, disebutkan tentang pengajuan gugatan *citizen lawsuit*. Di Amerika Serikat, awal mula munculnya pengakuan gugatan *citizen lawsuit* adalah sejak diajukannya suatu perkara ke pengadilan. Kemudian pengakuan ini dituangkan dalam peraturan perundang-undangan untuk menjamin secara hukum bahwa setiap orang dapat menggugat pemerintah di pengadilan karena untuk memenuhi kewajiban yang diperintahkan oleh undang-undang. (Laporan Mahkamah Agung, 2009: 51).

Di India gugatan *citizen lawsuit* maupun *representative standing*, warga negara yang menjadi penggugat tidak perlu membuktikan adanya kerugian yang nyata atau kerugian secara langsung. Dalam putusan Mahkamah Agung Negara India pada perkara gugatan *citizen lawsuit* antara S.H. Gupta melawan Union of India Air (1982 Feb SC 149), menegaskan bahwa setiap anggota masyarakat siapapun juga dapat mengajukan gugatan apabila;

- 1) Terjadi kesalahan hukum atau kerugian hukum yang disebabkan oleh adanya suatu pelanggaran atas hak hukum tertentu atau tindakan lain yang bersifat menghukum;
- 2) Terjadinya kesalahan hukum atau perbuatan pemaksaan hukum yang dilakukan tanpa otoritas hukum;

- 3) Seseorang atau sekelompok orang (masyarakat) tertentu karena alasan kemiskinan, ketidakberdayaan atau kecacatan atau jika mereka secara ekonomi atau sosial berada dalam posisi merugikan tidak memiliki kemampuan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan.

b. Karakteristik *Citizen lawsuit*

Karakteristik *citizen lawsuit* menurut Indro Ugianto dapat diuraikan sebagai berikut (Laporan Mahkamah Agung, 2009: 60):

- 1) *Citizen lawsuit* adalah akses orang perorangan atau warga negara untuk mengajukan gugatan di pengadilan untuk dan atas nama keseluruhan kepentingan warga negara atau kepentingan umum;
- 2) *Citizen lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan munculnya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau kelalaian dari negara atau otoritas negara;
- 3) *Citizen lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat lembaga negara dan pemerintahan yang melanggar undang-undang atau lalai memenuhi kewajibannya dalam melaksanakan (implementing) undang-undang;
- 4) Orang perorangan warga negara yang menjadi penggugat dalam citizen lawsuit tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang nyata.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pengajuan gugatan citizen lawsuit didasarkan atas kelalaian penyelenggara negara dalam memenuhi hak-hak warga negara dan tidak hanya pada masalah lingkungan hidup. Kelalaian itu

didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu, atas kelalaian tersebut, negara dihukum untuk melakukan tindakan tertentu atau mengeluarkan suatu kebijakan pengaturan umum agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari.

3. Sejarah *Citizen Lawsuit*

Secara historis, citizen lawsuit lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum common law. Amerika Serikat menjadi negara pertama yang menggunakan model gugatan jenis ini dalam menanggapi permasalahan lingkungan yang terjadi dalam yurisdiksinya pada tahun 1970. Selanjutnya, citizen lawsuit mendapat kedudukan hukum yang jelas di negara tersebut karena mulai dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti Clean Air Act (Pasal 304), clean water act (Pasal 505), comprehensive environmental response and liability act (Pasal 310), resource conservation and recovery act (Pasal 7002). Keseluruhan Pasal tersebut pada intinya memberikan jaminan secara hukum bahwa setiap orang dapat menuntut pemerintah di pengadilan untuk menjalankan kewajiban yang diperintahkan oleh undang-undang.

4. Unsur-Unsur Pengaturan *Citizen Lawsuit*

Pertama gugatan ini dapat diajukan oleh setiap orang atau warga negara. Seperti gugatan perdata pada umumnya, setiap orang atau badan hukum yang mengajukan gugatan disebut sebagai penggugat, dan orang atau badan hukum lain yang digugat disebut sebagai tergugat. Pada dasarnya setiap orang yang merasa mempunyai hak dan ingin menuntutnya atau ingin mempertahankan atau

membelanya, berwenang untuk bertindak selaku pihak, baik selaku penggugat maupun tergugat. Dan biasanya orang yang langsung berkepentingan sendirilah yang aktif bertindak sebagai pihak di muka pengadilan. Akan tetapi, seseorang dapat pula bertindak sebagai penggugat atau tergugat di muka pengadilan tanpa memiliki kepentingan langsung dalam perkara yang bersangkutan. Seorang wali atau pengampu bertindak sebagai pihak dimuka pengadilan atas namanya sendiri, tetapi untuk kepentingan orang lain yang diwakilinya (Pasal 383, Pasal 446, Pasal 452, Pasal 403-405 KUHPerdata). Kedua, gugatan didasarkan pada asas kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum bisa ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama daripada rakyat, hak-hak atas tanah dapat ditarik dengan memberikan ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, negara, serta kepentingan bersama rakyat dan kepentingan pembangunan setelah mendengar Keputusan Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang berkaitan Presiden dalam keadaan memaksa dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang di atasnya.

Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Berdasarkan pendekatan hukum positif, ditemukan bahwa tolak ukur pertama dari kepentingan umum adalah “titik keseimbangan” terhadap kelangsungan hidup yang meliputi: manusia pribadi dengan martabatnya, rakyat sebagai komunitas warga negara atau penduduk, dan pemerintah dengan segala tindakan dan keputusannya. Senada dengan hal itu, Sudikno Mertokusumo (2009:45) memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak, dan/atau pembangunan diberbagai bidang kehidupan atau dengan perkataan lain kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan lainnya, dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan kepentingan-kepentingan yang lain.

B. Peradilan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Tata Usaha Negara

Sudikno (1983: 2-3) mengatakan bahwa peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas hakim dalam memutus perkara. Hal itu sesuai dengan kata dasar peradilan , yang terdiri dari kata dasar adil dan mendapat awalan per serta akhiran an, yang berarti segala sesuatu yang bertalian dengan pengadilan. Pengadilan disini bukanlah diartikan semata-mata sebagai badan untuk mengadili, melainkan juga memiliki pengertian yang abstrak, yaitu hal memberikan keadilan.

Unsur-unsur yang diperlukan supaya dapat dikatakan adanya suatu peradilan, menurut Soemitro (1991: 7) terdiri dari:

- b. Adanya suatu aturan hukum yang astrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
- c. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit;
- d. Ada sekurang-kurangnya dua pihak;
- e. Adanya suatu aparat peradilan yang memutuskan perselisihan.

Menurut Riawan Tjandra (2009:15) Yang dimaksud dengan Peradilan Tata Usaha Negara adalah keseluruhan proses atau aktivitas hakim tata usaha negara yang didukung oleh seluruh fungsionaris pengadilan dalam melaksanakan fungsi mengadili baik di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, maupun di Mahkamah Agung (MA). Istilah pengadilan dapat didefinisikan sebagai Lembaga yang melaksanakan peradilan, sedangkan Fungsi peradilan Tata Usaha Negara dalam suatu negara hukum (*rechstaat*) merupakan turunan (*derivat*) dari kedudukannya sebagai salah satu unsur pokok atau esensial dalam negara hukum. Dilaksanakannya *absolutisme* kekuasaan guna melindungi hak asasi manusia, harus diikuti dengan terwujudnya prinsip pemerintahan menurut hukum (*rechmatig bestuur*) melalui fungsi pengawasan peradilan Tata Usaha Negara. Ditinjau dari gagasan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan dikaitkan dengan teori negara hukum (*rechstaat*), hakikat fungsi peradilan Tata Usaha Negara adalah melaksanakan fungsinya senantiasa selaras dengan hukum sehingga tidak merugikan hak-hak rakyat (Hadjon, 1987: 84).

Prajudi Atmosudirjo (1994: 21) mendefinisikan Peradilan Administrasi Negara adalah setiap bentuk penyelesaian dari suatu perbuatan (pejabat, instansi) Administrasi Negara yang dipersoalkan oleh warga masyarakat, instansi

masyarakat (perusahaan, yayasan, perhimpunan, dan sebagainya) atau sesama instansi pemerintah.

Selanjutnya, sehubungan dengan unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk dapat disebut sebagai Peradilan Tata Usaha Negara, Sjachran Basah (1997:46) menguraikan unsur-unsur tersebut terdiri dari:

- a. Adanya hukum terutama di lingkungan hukum administrasi negara yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
- b. Adanya sengketa hukum yang konkrit, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan administrasi negara.
- c. Adanya badan peradilan yang berwenang memutuskan sengketa;
- d. Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum formal dalam rangka menerapkan hukum (*rechoepasing*) dan menemukan hukum (*rechvinding*) in concreto untuk menjamin ditaatinya hukum materil.

Menurut Sjachran Basah (1997: 64), Peradilan Administrasi dibagi menjadi dua, yakni Peradilan Administrasi Murni dan Peradilan Administrasi Semu. Adapun yang menjadi ciri dari Peradilan Administrasi Murni yaitu:

- a. Yang memutus sengketa tersebut adalah hakim;
- b. Penelitian terbatas pada “*rechtsmatigheid*” keputusan administrasi;
- c. Hanya dapat meniadakan keputusan administrasi atau apabila perlu memberikan berupa uang (ganti rugi) tetapi tidak membuat keputusan lain yang menggantikan keputusan administrasi yang pertama;

- d. Terikat pada pertimbangan fakta-fakta dan keadaan pada saat diambilnya keputusan administrasi dan atas itu dipertimbangkan “*rechtsmatigheid*”-nya;
- e. Badan yang memutuskan itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan-badan lain apapun juga.

Mengenai ciri Peradilan Administrasi Semu menurut Sjachran Basah yaitu:

- a. Yang memutuskan perkara adalah instansi yang hirarki lebih tinggi (dalam suatu jenjang secara vertikal) atau lain daripada yang memberikan putusan pertama;
- b. Meneliti “*doelmatigheid*”, dan “*rechtsmatigheid*” dari keputusan administrasi;
- c. Dapat mengganti, merubah atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama;
- d. Dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan;
- e. Badan yang memutus dapat dibawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan di luar hierarkhi.

Dalam simposium Peradilan Tata Usaha Negara pada kesimpulannya dijelaskan bahwa “Peradilan Semu belum menjamin proses yudisial yang murni dan objektif, mengingat hal ini masih berlangsung dalam susunan pejabat eksekutif. Maka dari itu, Peradilan Semu (*administratieve beroep*) belum menjadi Peradilan Tata Usaha Negara sesungguhnya. Dalam penelitian ini Peradilan Tata

Usaha Negara yang dimaksud adalah Peradilan Administrasi Murni yang dijabat langsung oleh Peradilan Tata Usaha Negara (M. Hadin Muhjad, 1985: 37). Dengan demikian, sebagai perwujudan dari konsep negara hukum, Peraturan memiliki peran yang menonjol, yaitu sebagai lembaga pengawas (control) terhadap jalannya fungsi eksekutif, lebih khusus lagi terhadap tindakan Pejabat Tata Usaha Negara agar tetap dalam batas-batas tertentu atau berada dalam koridor aturan hukum. Sementara melihat dari sisi lain, ia bertindak sebagai wadah untuk melindungi hak-hak individu dan warga negara dari tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat pemerintah.

2. Sejarah Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara

Menurut sejarahnya, pada masa pemerintahan Hindia Belanda belum dikenal Peradilan TUN sebagai lembaga independen yang diberi wewenang untuk memeriksa dan menyelesaikan sengketa di bidang Tata Usaha Negara. Saat itu, peradilan dilakukan oleh hakim administrasi yang khusus memeriksa perkara administrasi, serta hakim perdata. Sejak Indonesia merdeka hingga tahun 1986, Indonesia belum memiliki lembaga Peradilan Tata Usaha Negara yang berdiri sendiri. Namun hal tersebut tidak menjadi kendala dalam perkara-perkara yang berkaitan dengan administrasi dapat diselesaikan, karena terbukti, meskipun pengadilan tata usaha negara belum ada, banyak perkara tata usaha negara yang telah diselesaikan. Untuk penyelesaian perkara administrasi negara dilakukan oleh berbagai macam badan peradilan yang masing-masing mempunyai batas kompetensi tertentu dengan tata cara pemeriksaan yang berbeda. Sebagaimana diketahui dalam praktek diketahui ada 3 (tiga) lembaga yang menjalankan fungsi

seperti Peradilan TUN, yaitu Majelis Pertimbangan Pajak (MPP), Peradilan Pegawai Negeri, dan Peradilan Bea Cukai. Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) merupakan satu-satunya lembaga yang dianggap mampu menyelesaikan sengketa administrasi terkait perpajakan.

Aturan yang pertama kali digunakan saat itu adalah Pasal 134 IS jo, Pasal 2 RO. Pasal 134 ayat (1) IS juncto Pasal 2 RO menyatakan bahwa peradilan hanya dilaksanakan oleh kekuasaan kehakiman. Ketentuan lain yang berlaku adalah Pasal 138 ayat (1) IS dan Pasal 2 ayat (2) RO. Kedua pasal tersebut menyatakan bahwa perkara yang menurut sifatnya atau karena undang-undang termasuk dalam yurisdiksi pertimbangan kekuasaan administratif, tetap berada dalam kewenangannya. Kedua pasal tersebut ternyata tidak memberikan pengertian tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan fakta tersebut, kedua pasal tersebut merupakan konsep dasar atau cikal bakal Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia (Fence M. Wantu, 2014: 5).

Pada saat pemerintahan Jepang berkuasa, tidak banyak perhatian terhadap kelengkapan perangkat hukum yang diberlakukan. Pada saat itu diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 tentang Tentara Jepang (*Osamu Saeire*), dimana pemerintah Jepang menjalankan kekuasaan dan pemerintahan militernya (*Gunseibu*). Pasal 3 undang-undang tersebut menyatakan dalam peraturan peralihan bahwa “segala lembaga pemerintah dan kekuasaannya, undang-undang dan anggaran dasar pemerintahan terdahulu, tetap diakui berlaku untuk sementara waktu sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintahan militer. ”. Dengan demikian pendudukan Jepang masih menerapkan IS dan RO.

Pada tanggal 17 Agustus 1945 kemerdekaan Republik Indonesia diproklamlirkan untuk pertama kalinya UUD 1945 diundangkan. UUD 1945 memang tidak secara tegas menyatakan adanya Peradilan Tata Usaha Negara, namun dalam peraturan pelaksanaannya dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 yaitu Pasal 10 ayat (1) disebutkan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang berdasarkan Pasal 24 dan 25 UUD 1945.

Pada tahun 1948 berlaku Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan Peradilan dan Kejaksaan, dimana Pasal 66 menyatakan menyebutkan “Jika dengan undang-undang atau berdasar atas undang-undang tidak ditetapkan badan Kehakiman lain untuk memeriksa dan memutus perkara-perkara dalam soal tata usaha pemerintahan, maka Pengadilan Tinggi dalam tingkatan pertama dan Mahkamah Agung dalam tingkatan kedua memeriksa dan memutus perkara-perkara itu”. Kemudian pada Pasal 67 UU No. 19 Tahun 1948 yang menyatakan bahwa “Badan-badan Kehakiman dalam peradilan tata usaha pemerintahan yang dimaksudkan dalam Pasal 66 berada dalam pengawasan Mahkamah Agung serupa dengan yang termuat dalam Pasal 55”.

Pada saat berlakunya konstitusi Indonesia Serikat tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950. Dalam isi ketentuan Pasal 161 Konstitusi Indonesia Serikat yaitu “Pemutusan tentang sengketa yang mengenai hukum tata usaha diserahkan kepada pengadilan yang mengadili perkara perdata ataupun kepada alat-alat perlengkapan lain, akan tetapi jika demikian seboleh-bolehnya dengan jaminan yang serupa tentang keadilan dan kebenaran”. Kemudian Pasal

162 Konstitusi Indonesia Serikat menegaskan kembali bahwa “Dengan undang-undang federal dapat diatur cara memutuskan sengketa yang mengenai hukum tata usaha dan yang bersangkutan dengan peraturan yang diadakan dengan atau atas kuasa Konstitusi ini atau yang diadakan dengan undang-undang federal, sedang peraturan itu tidak langsung mengenai semata mata alat perlengkapan dan penghuni satu daerah bagian saja, termasuk badan hukum publik yang dibentuk atau diakui dengan atau atas kuasa suatu uu daerah bagian itu”.

Pada saat diundangkannya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang mulai berlaku sejak 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959, mulai dikenal Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 108 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang berbunyi “Pemutusan tentang sengketa yang mengenai hukum tata usaha diserahkan kepada pengadilan yang mengadili perkara perdata ataupun kepada alat-alat perlengkapan lain, akan tetapi jika demikian seboleh-bolehnya dengan jaminan yang serupa tentang keadilan dan kebenaran”.

Saat berlaku ketentuan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, di mana dalam Pasal 10 ayat (1) menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan:

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

Sejarah Peradilan Tata Usaha Negara sudah sejak lama dirintis, pada tahun 1946 Wirjono Prodjodikoro (2009:146) membuat Rancangan Undang-Undang tentang Acara Perkara Dalam Soal Tata Usaha Pemerintahan. Selain itu juga, ada usaha lain yang mendukung perwujudan Peradilan TUN berupa kegiatan-kegiatan penelitian, seminar, dan sebagainya. Usaha yang sudah dirintis tersebut kemudian mulai dirasakan ketika ada perintah untuk mewujudkan Peradilan TUN untuk kali pertama yang dituangkan dalam Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Perintah itu ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang dituangkan dalam Pasal 10 ayat (1) jo Pasal 12. Selanjutnya perintah ini diperkuat dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Momentum berikutnya ketika Presiden Soeharto dalam pidato kenegaraannya di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 16 Agustus 1978 menyatakan bahwa “akan diusahakan terbentuknya pengadilan administrasi, yang dapat menampung dan menyelesaikan perkara-perkara yang berhubungan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat atau aparatur negara, maupun untuk memberikan kepastian hukum untuk setiap pegawai negeri”. Untuk merealisasikan kehadiran Peradilan TUN maka ditetapkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 Tentang GBHN (Fence M. Wantu, 2014: 7).

Usaha tersebut mulai menunjukkan hasil ketika tanggal 16 April 1986 pemerintah melalui Surat Presiden Nomor R.04/PU/IV/1986 mengajukan kembali

Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Rancangan tersebut merupakan penyempurnaan dari Rancangan Undang-Undang (RUU) Peradilan Administrasi 1982. Akhirnya tanggal 20 Desember 1986, DPR secara aklamasi menerima Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan TUN menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN yang diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 No. 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3344.

C. Penyelesaian Sengketa Peradilan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Penyelesaian Sengketa

Sengketa dapat terjadi pada siapa saja dan dimana saja, sengketa dapat terjadi antara individu dengan individu, antara individu dengan kelompok, antara kelompok dengan kelompok, antara perusahaan dengan perusahaan, antara perusahaan dengan negara, antara negara satu dengan yang lainnya, dan sebagainya. Dengan kata lain, sengketa dapat bersifat publik maupun bersifat privat (keperdataan) dan dapat terjadi baik dalam lingkup lokal, nasional maupun internasional. Sengketa adalah suatu situasi dimana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain, yang kemudian pihak tersebut menyampaikan ketidakpuasan ini kepada pihak kedua. Jika situasi menunjukkan perbedaan pendapat, maka terjadi lah apa yang dinamakan dengan sengketa. Dalam konteks hukum khususnya hukum kontrak, yang dimaksud dengan sengketa adalah perselisihan yang terjadi antara para pihak karena adanya pelanggaran terhadap kesepakatan yang telah dituangkan dalam suatu kontrak, baik sebagian maupun

keseluruhan. Dengan kata lain telah terjadi wanprestasi oleh pihak-pihak atau salah satu pihak (Nurnaningsih Amriani, 2012: 12).

Menurut Nurnaningsih Amriani (2012: 13), yang dimaksud dengan sengketa adalah perselisihan yang terjadi antara pihak-pihak dalam perjanjian karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam perjanjian. Hal yang sama juga disampaikan oleh Takdir Rahmadi (2011: 1) yang mengartikan bahwa konflik atau sengketa merupakan situasi dan kondisi di mana orang-orang saling mengalami perselisihan yang bersifat faktual maupun perselisihan-perselisihan yang ada pada persepsi mereka saja. Dengan demikian, yang dimaksud dengan sengketa ialah suatu perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang saling mempertahankan persepsinya masing-masing, di mana perselisihan tersebut dapat terjadi karena adanya suatu tindakan wanprestasi dari pihak-pihak atau salah satu pihak dalam perjanjian.

Proses penyelesaian sengketa yang dilaksanakan melalui pengadilan atau yang sering disebut dengan istilah “litigasi”, yaitu suatu penyelesaian sengketa yang dilaksanakan dengan proses beracara di pengadilan di mana kewenangan untuk mengatur dan memutuskannya dilaksanakan oleh hakim. Litigasi merupakan proses penyelesaian sengketa di pengadilan, di mana semua pihak yang bersengketa saling berhadapan satu sama lain untuk mempertahankan hak-haknya di muka pengadilan. Hasil akhir dari suatu penyelesaian sengketa melalui litigasi adalah putusan yang menyatakan *win-lose solution* (Nurnaningsih Amriani, 2012: 35).

Prosedur dalam jalur litigasi ini sifatnya lebih formal dan teknis, menghasilkan kesepakatan yang bersifat menang kalah, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya, membutuhkan biaya yang mahal, tidak responsif dan menimbulkan permusuhan diantara para pihak yang bersengketa. Kondisi ini menyebabkan masyarakat mencari alternatif lain yaitu penyelesaian sengketa di luar proses peradilan formal. Penyelesaian sengketa di luar proses peradilan formal ini lah yang disebut dengan “*Alternative Dispute Resolution*” atau ADR (Yahya Harahap, 2017: 234).

2. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan tata usaha negara pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana Jerman, Otto Meyer, dengan istilah *Verwaltungsakt*. Istilah ini diperkenalkan di Belanda dengan nama *Beschikking* oleh Van Vollenhoven dan C.W. Van Der Pot, dan juga beberapa penulis seperti AM. Donner, HD Van Wijk/Willem Konijnenbelt, dan lainnya, dianggap sebagai bapak konsep *Beschikking* modern. Di Indonesia, istilah *Beschikking* pertama kali diperkenalkan oleh WF. Prins. Ada yang menerjemahkan istilah *beschiking* dengan ketetapan, seperti E. Utrecht, Bagir Manan, Sjachran Basah, dll. Djenal Housen dan Muchsan mengatakan lebih tepat apabila menggunakan istilah keputusan untuk menghindari kerancuan dengan istilah ketetapan. Menurutnya, di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki arti teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku secara internal dan eksternal.

Seiring dengan di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah *beschikking* diterjemahkan

menjadi keputusan. Keputusan Tata Usaha Negara sering juga disebut sebagai keputusan administrasi negara. Keputusan tata usaha negara sebagai keputusan administrasi merupakan pengertian yang sangat umum yang dalam prakteknya dapat berbentuk bermacam-macam. Dalam bahasa Belanda Keputusan Tata Usaha Negara ini disebut *beschikking* yang berarti norma hukum yang bersifat individual dan konkrit sebagai keputusan pejabat tata usaha negara atau tata usaha negara. Dalam prakteknya, keputusan *beschikking* ini juga dikenal dengan istilah penetapan. Para sarjana hukum menggunakan istilah penetapan begitu saja sebagai norma dalam dunia teori dan praktek hukum pada umumnya. Di antara sarjana hukum yang biasa menggunakan istilah penetapan ini, di antaranya adalah Prajudi Atmosudirjo yang dikenal sebagai salah satu pelopor kajian Hukum Administrasi Negara Indonesia pasca kemerdekaan. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, keputusan tersebut diartikan 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.”

Berdasarkan definisi ini tampak bahwa Keputusan Tata Usaha Negara memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN;
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Bersifat konkret, individual, dan final;
- e. Menimbulkan akibat hukum;

- f. Seseorang atau badan hukum perdata.

Di luar pengertian keputusan tata usaha negara, ada kelompok keputusan tata usaha negara yang ditentukan dalam Pasal 2 yang tidak diperhitungkan atau dikecualikan dari pengertian keputusan tata usaha negara. Dengan demikian pengertian penetapan tertulis juga berdampak pada penyempitan ruang lingkup kewenangan pengadilan. Jenis-jenis keputusan karena sifat atau maksudnya adalah sebagai berikut:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, misalnya keputusan mengenai urusan jual beli, tukar menukar, sewa-menyewa, kontrak pekerjaan yang dilakukan antara badan-badan pemerintah dengan orang-orang berdasarkan ketentuan hukum perdata;
2. Keputusan Tata Usaha Negara merupakan peraturan yang bersifat umum yaitu pengaturan memuat norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan mengikat setiap orang. Misalnya, perubahan arus lalu lintas;
3. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan atasan dan instansi lain. Adakalanya peraturan dasar menetapkan bahwa persetujuan dari badan lain diperlukan karena badan lain tersebut terlibat dalam akibat hukum yang akan dihasilkan dari keputusan tersebut. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan, tetapi telah menimbulkan kerugian dapat digugat di pengadilan dalam lingkungan peradilan umum;
4. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Misalnya keputusan Direktur Jenderal Agraria untuk

mengeluarkan sertifikat tanah atas nama seseorang berdasarkan pertimbangan putusan pengadilan perdata yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang menjelaskan bahwa tanah yang dipersengketakan adalah tanah negara dan tidak berstatus tanah warisan yang sedang diperkarakan oleh para pihak atau keputusan sejenis seperti contoh di atas, tetapi berdasarkan atas amar putusan pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

5. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Pada dasarnya badan atau pejabat tata usaha negara di lingkungan TNI tidak berbeda dengan status hukum badan atau pejabat tata usaha negara di lingkungan sipil. Namun karena TNI, keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara di lingkungan TNI dikecualikan dari kompetensi lingkungan peradilan tata usaha negara;
6. Keputusan panitia pemilihan (Komisi Pemilihan Umum) baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum. Panitia pemilihan Indonesia terdiri dari unsur-unsur tokoh masyarakat yang diseleksi dan diseleksi secara ketat, sehingga apabila hasil pemilihan umum telah disahkan oleh KPU dalam suatu keputusan, berarti ini merupakan kesepakatan bersama yang tidak dapat diganggu gugat lagi. Tindakan hukum tata usaha negara adalah perbuatan badan hukum atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber dari suatu ketentuan hukum tata usaha

negara yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban kepada orang lain yang sekurang-kurangnya harus memenuhi syarat-syarat tertentu.

3. Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara

Menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Sengketa Tata Usaha Negara adalah Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara (TUN) antara orang (individu) atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara terdapat beberapa unsur, yaitu:

- a. Sengketa yang timbul di bidang Tata usaha Negara pada penjelasan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan yang dimaksud dengan istilah sengketa dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 UU No. Nomor 9 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi Peratun, yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Dengan demikian, yang dimaksud dengan sengketa yang timbul di bidang Tata Negara adalah perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum di bidang Tata Usaha Negara. Mengenai yang dimaksud dengan Tata Usaha Negara, pasa Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Undang-Undang

Nomor 51 Tahun 2009 menentukan bahwa Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang menjalankan fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan urusan pemerintahan dalam Pasal 1 ayat (1), menurut penjelasan Pasal 1 angka (I) dinyatakan sebagai kegiatan yang bersifat eksekutif;

- b. Sengketa yang dimaksud didalam Sengketa Tata Usaha Negara merupakan antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan demikian tidak mungkin sampai terjadi sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 antara orang atau badan hukum perdata dengan orang atau badan hukum perdata, atau Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Sengketa yang disebut sebagai akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Sengketa Tata Usaha Negara selalu merupakan akibat dari dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, terdapat cara penyelesaian sengketa melalui dua alur, yaitu alur upaya administratif (melalui badan pemerintahan sendiri) dan alur gugatan ke pengadilan. Cara penyelesaian tersebut merupakan salah satu perbedaan beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan beracara di Pengadilan Umum perkara perdata. Alur upaya administratif adalah cara penyelesaian sengketa TUN sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pasal 48 ayat (1) tersebut menegaskan bahwa:

“Dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia”.

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 dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Pertama, keberatan yakni dalam hal penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara itu sendiri. Contoh upaya administratif dalam bentuk keberatan adalah tentang izin mendirikan bangunan. Apabila pejabat yang diberi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah) adalah walikota maka keberatan diajukan ke walikota yang bersangkutan. Kedua, banding administratif, yakni dalam hal penyelesaian itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Contoh banding administratif adalah Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui Pengadilan Tata Usaha Negara menyediakan dua alur atau cara: Pertama, gugatan langsung diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Gugatan ini dilakukan terhadap sengketa yang terjadi, dimana aturan yang menjadi dasar keputusan Tata Usaha Negara (TUN)

yang disengketakan itu tidak menyediakan upaya administratif. Pasal 50 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan bahwa:

“Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama. Kewenangan Pengadilan tata usaha negara di tingkat pertama dalam hal ini adalah terhadap sengketa tata usaha ngara yang tidak mengenal penyelesaian lewat administratif.”.

Jika pengadilan tata usaha negara tingkat pertama menjatuhkan putusan dan ada pihak yang tidak puas terhadap putusan tersebut, maka dapat diajukan banding ke pengadilan tinggi tata usaha negara. Kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan: “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara tingkat pertama”. Penyelesaian sengketa melalui alur ini lebih lanjut ditegaskan oleh Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa seseorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan kepentingannya oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang memuat gugatan bahwa TUN sengketa tersebut dinyatakan batal demi hukum, baik dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi. Kedua, gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Untuk sengketa Tata Usaha Negara yang menempuh upaya administratif, maka gugatan langsung diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Dasar hukum pengaturan ketentuan itu adalah dalam

Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menegaskan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan pada tingkat pertama Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 UU PTUN. Ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (3) di atas menempatkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) sebagai pengadilan tingkat pertama bukan pengadilan tingkat banding terhadap sengketa tata usaha negara yang telah melalui penyelesaian upaya administratif yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA No. 2 Tahun 1991) tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pada angka IV tentang Upaya Administratif angka 2 huruf a dan b menyatakan: a. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersangkutan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN); b. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif, berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif diajukan langsung ke PTUN dalam tingkat pertama (Yuslim, 2015: 69). Antara sengketa Tata Usaha Negara dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara harus selalu ada hubungan sebab akibat. Tanpa dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, tidak mungkin terjadi sengketa tata usaha negara.

D. Landasan Teori

1. Teori Negara Hukum

Gagasan, cita, atau ide negara hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah *nomokrasi* itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip "*rule of law*" yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon "*the Rule of Law, and not of Man*". Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul "*Nomoi*" yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul "*The Laws*". (Plato: *The Laws*, Penguin Classics, edisi tahun 1986). Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders). Jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno. Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*". Menurut Julius Stahl, konsep negara Hukum

yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' itu mencakup empat elemen penting, yaitu: (1). Perlindungan hak asasi manusia; (2). Pembagian kekuasaan; (3). Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (4). Peradilan tata usaha negara. A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*", yaitu: (1). *Supremacy of Law*; (2). *Equality before the law*; dan (3). *Due Process of Law*. Prinsip '*rechtsstaat*' yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut diatas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip '*Rule of Law*' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum modern di zaman sekarang.

Menurut "*The International Commission of Jurist*", prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut "*The International Commission of Jurists*" itu adalah: (1). Negara harus tunduk pada hukum; (2). Pemerintah menghormati hak-hak individu; dan (3). Peradilan yang bebas dan tidak memihak. Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya '*Law in a Changing Society*' membedakan antara '*rule of law*' dalam arti formil yaitu dalam arti '*organized public power*', dan '*rule of law*' dalam arti materil yaitu '*the rule of just law*'. Pembedaan ini

dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materil.

(Utrecht, 1962: 9) Arief Sidharta, Scheltema, (2004: 124-125) merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan prinsip-prinsip negara hukum itu secara baru, antara lain:

- a. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar pada penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia (human dignity);
- b. Penerapan asas kepastian hukum, bahwa negara hukum bertujuan untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum dalam masyarakat dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat 'predictable'.

Asas-asas yang terkandung atau berkaitan dengan asas kepastian hukum adalah;

- 1) asas legalitas, konstitusionalitas dan supremasi hukum;
- 2) asas undang-undang menentukan berbagai perangkat peraturan tentang bagaimana pemerintah dan pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;

- 3) asas non retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat suatu undang-undang harus diundangkan terlebih dahulu dan diumumkan sebagaimana mestinya;
- 4) asas peradilan bebas, mandiri, tidak memihak dan obyektif, rasional, adil dan manusiawi;
- 5) asas non liquet, hakim tidak boleh menolak suatu perkara karena undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
- 6) hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau konstitusi.

Negara hukum merupakan esensi yang menitikberatkan pada tunduknya pemegang kekuasaan negara pada aturan hukum. Hal ini berarti alat-alat negara mempergunakan kekuasaannya hanya sejauh berdasarkan hukum yang berlaku dan dengan cara yang ditentukan dalam hukum itu. Menilik kembali pada sejarah, gagasan negara hukum ini berawal di Inggris dan merupakan latar belakang dari *Glorious Revolution* 1688 M. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai *Bill Of Right* 1689, hal ini menunjukkan kemenangan parlemen atas raja, serta rentetan kemenangan rakyat dalam pergolakan-pergolakan yang menyertai perjuangan *Bill of Rights*. Konsep negara hukum ini merupakan protes terhadap pemerintahan tirani yang melakukan penindasan terhadap rakyat, sebab tidak ada batasan bagi diktator dalam melakukan kekuasaannya. Pengertian negara hukum secara sederhana adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Dalam negara hukum, kekuasaan menjalankan

pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menjalankan ketertiban hukum.

Dengan demikian dalam negara hukum, kekuasaan negara berdasar atas hukum, bukan kekuasaan belaka serta pemerintahan negara berdasar pada konstitusi yang berpaham konstitusionalisme, tanpa hal tersebut sulit disebut sebagai negara hukum. Supremasi hukum harus mencakup tiga ide dasar hukum, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Oleh karena itu di negara hukum, hukum tidak boleh mengabaikan “rasa keadilan masyarakat” negara hukum yang dimaksud ialah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel).

Pengertian negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materil sesuai dengan bunyi alinea keempat Pembukaan dan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dengan demikian, Indonesia sebagai negara hukum memiliki ciri-ciri “*rechtsstaat*” yakni sebagai berikut:

- 1) Adanya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
- 2) Adanya pemisahan kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka, dan pemerintah mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*).

- 3) Diakui dan dilindunginya hak-hak rakyat yang sering disebut
“*vrijheidsrechten van burger*”

Dalam kaitannya penjelasan diatas, menunjukan dengan jelas ide sentral konsep negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Sejalan dengan ungkapan Thomas Hobbes yang menyatakan hak asasi manusia merupakan jalan keluar untuk megatasi keadaan yang disebut *homo homini lupus, bellum omnium contras omnes*. Sebagaimana yang dikatakan Paul Scholten, “ciri utama negara hukum adalah, *er is recht tegenover den staat*.”. Artinya warga negara mempunyai hak terhadap negara, dan individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Indonesia sendiri hak asasi manusia terjamin dalam konstitusi yang ketentuan tersebut antara lain mengenai :

- 1) Kebebasan berserikat dan berkumpul;
- 2) Kebebasan mengeluarkan pikiran baik lisan dan tulisan;
- 3) Hak bekerja dan penghidupan yang layak;
- 4) Kebebasan beragama;
- 5) Hak untuk ikut mempertahankan negara dan;
- 6) Hak lainnya dalam pasal-pasal tentang hak asasi manusia.

Dasar pijakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum tertuang pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dimasukkannya ketentuan ini ke dalam bagian Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta

menjadi amanat negara, bahwa negara Indonesia adalah dan harus merupakan negara hukum.

3. Teori Penafsiran Hukum

Penafsiran hukum atau interpretasi hukum adalah pendekatan penemuan hukum dalam hal peraturannya ada tapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwa. Sebaliknya dapat terjadi juga harus memeriksa dan mengadili perkara yang tidak ada peraturannya yang khusus. Di sini terdapat kekosongan atau ketidaklengkapan undang-undang yang harus diisi atau dilengkapi, karena pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara dengan alasan tidak ada undang-undang atau hukum yang mengatur.

Penafsiran merupakan kegiatan sangat penting dalam hukum. Penafsiran adalah metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks hukum untuk digunakan dalam memecahkan kasus atau mengambil keputusan tentang berbagai hal yang dihadapi secara konkrit. Di samping hal itu, bahwa dalam bidang hukum tata negara, penafsiran dalam hal ini judicial interpretation (penafsiran oleh hakim), juga dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusional dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terkandung di dalam suatu teks undang-undang. Seperti dikemukakan oleh K.C. Wheare. Dimana, Undang-Undang dapat diubah melalui (i) amandemen formal, (ii) yudisial interpretasi, dan (iii) konstitusional penggunaan dan konvensi (Ph. Visser't Hoft, 2001: 25).

Para pakar hukum telah menguraikan adanya 6 (enam) teori penafsiran yang berbeda penggambarannya dari apa yang dikemukakan oleh Arief Sidharta. Kesembilan teori penafsiran tersebut adalah (Afif Khalid, Jurnal Al'Adl, 11, Januari 2014: 11-15):

a. Teori penafsiran *letterlijk* atau harfiah

Penafsiran yang menekankan pada arti atau makna kata-kata yang tertulis. Misalnya, Kata Sengketa Tata Usaha Negara dapat ditemukan dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan bahwa:

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

b. Teori penafsiran gramatikal atau interpretasi bahasa

Penafsiran yang menekankan pada arti kata, istilah, frasa, atau kalimat hukum dengan menghubungkan teks dengan penggunaan tata bahasa atau penggunaan sehari-hari. Penafsiran dengan cara ini berangkat dari makna menurut penggunaan bahasa sehari-hari atau makna teknis-yuridis yang lazim atau dianggap baku. Di negara-negara yang menganut hukum kodifikasi, maka teks harafiah undang-undang sangat penting. Namun, penafsiran gramatikal saja dianggap tidak cukup, apalagi jika norma yang hendak ditafsirkan sudah diperdebatkan (Ph. Visser't Hoft, Terj. B. Arief Sidharta, 2001: 25).

c. Teori penafsiran historis

Penafsiran historis mencakup dua pengertian: (1) penafsiran sejarah terhadap perumusan undang-undang; dan (2) penafsiran sejarah hukum. Penafsiran pertama berfokus pada latar belakang sejarah perumusan naskah. Bagaimana perdebatan yang terjadi saat naskah hendak dirumuskan. Oleh karena itu yang diperlukan adalah kajian mendalam tentang risalah rapat, catatan pribadi peserta rapat, tulisan-tulisan peserta rapat baik berupa tulisan ilmiah maupun komentar tertulis yang pernah dibuat, otobiografi yang bersangkutan, hasil wawancara yang dilakukan oleh wartawan dengan yang bersangkutan. Penafsiran kedua adalah mencari makna yang terkait dengan konteks sosial masa lalu. Dalam pencarian makna ini, juga mengacu pada pendapat ahli dari masa lalu, termasuk merujuk pada norma hukum masa lalu yang masih relevan.

d. Teori penafsiran sosiologis

Penafsiran sosiologis adalah konteks sosial ketika sebuah naskah dirumuskan yang dapat diperhitungkan dalam menafsirkan naskah yang bersangkutan. Peristiwa-peristiwa yang terjadi di masyarakat seringkali mempengaruhi pembentuk undang-undang ketika naskah hukum dirumuskan. ketentuan undang-undang yang disesuaikan dengan kehidupan masyarakat yang selalu berkembang. Oleh karena itu perlu dilakukan penyesuaian antara hukum dengan perkembangan dalam kehidupan masyarakat.

e. Teori penafsiran sistematis

Penafsiran sistematis adalah penafsiran menurut sistem yang ada dalam rumusan hukum itu sendiri. Penafsiran sistematis juga dapat terjadi jika satu teks hukum dan teks hukum lainnya, yang keduanya mengatur hal yang sama, dihubungkan dan dibandingkan satu sama lain. Jika misalnya yang ditafsirkan itu adalah pasal dari suatu undang-undang, maka ketentuan yang sama, terutama satu asas dalam peraturan lain, harus dijadikan acuan.

f. Teori penafsiran teleologis

Penafsiran ini difokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya. Tekanan tafsiran pada fakta bahwa pada kaidah hukum terkandung tujuan atau asas sebagai landasan dan bahwa tujuan dan atau asas tersebut mempengaruhi interpretasi. Dalam penafsiran demikian.