

BAB III

PUTUSAN TATA USAHA NEGARA DAN KEWENANGANNYA DI LINGKUNGAN PROVINSI SUMATERA UTARA

3.1 Peradilan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan secara tegas, Negara Indonesia adalah negara hukum. Indonesia Sebagai negara hukum, memiliki artian hukumlah yang mempunyai arti penting tertutama dalam semua segi-segi kehidupan. Dalam mempergunakan istilah “Negara Hukum” dikenal juga konsep Rechtsstaat dari Julius Stahl. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (rechtsstaat) adalah: (HR., 2016, p. 146).

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Oleh karena hal tersebut, Negara Indonesia dalam hal mewujudkan suatu negara hukum membentuk pengadilan administrasi Negara (Ridwan, 2009, p. 146). Adanya Peradilan Administrasi pada negara hukum diperlukan keberadaanya, sebagai salah satu jalur bagi warga yang merasa kepentingannya dirugikan oleh kekuasaan yang melanggar ketentuan hukum (control warga negara terhadap tindakan pemerintah). Peradilan Administrasi dapat dipandang sebagai peradilan khusus, dalam arti peradilan yang hanya diberi kewenangan menyelesaikan sengketa yang muncul di bidang administrasi dan kepegawaian atau sengketa yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan (Tjandra, 2015, p. 7).

Di Indonesia, pengadilan administrasi negara dikenal dengan istilah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun dalam penjelasan UU PTUN dijelaskan tujuan pembentukan PTUN ialah (Soetami, 2007, p. 6).

- a. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak hak individu
- b. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan pengadilan administrasi negara (PTUN) merupakan hal yang mutlak ada, dengan maksud selain sebagai sarana kontrol terhadap tindakan yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara juga sebagai suatu bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat.

2. Subyek Dan Obyek Peradilan Tata Usaha Negara

Bunyi Pasal 1 angka (4) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disingkat UU PTUN) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan 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 (HR., 2016, p. 7).

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut tampak bahwa yang menjadi Objek ialah akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (KTUN), sedangkan yang menjadi Subyek ialah orang atau badan hukum perdata dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Subyek yang bersengketa adalah orang atau badan hukum privat di satu pihak dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dilain pihak. Adapun orang atau badan hukum privat merupakan penggugat, sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara merupakan tergugat. Terkait penggugat terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) UU PTUN yang menyebutkan bahwa: "Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingan dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi", pada penjelasannya terdapat beberapa penegasan diantaranya (Ridwan, 2009, p. 148)

- a. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 4, maka hanya orang atau badan Hakim perdata yang berkedudukan sebagai subjek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan TUN untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara
- b. Badan atau Pejabat TUN tidak dapat mengajukan gugatan ke PTUN
Hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Mengenai pengertian orang (natuurlijk person) sendiri tidak menimbulkan banyak komplikasi, walaupun masih dapat dipertanyakan apakah orang yang belum dewasa atau di bawah pengampuan atau dalam keadaan pailit dapat maju sendiri di muka pengadilan. Karena dalam Hukum Acara PTUN tidak mengaturnya, maka apa yang berlaku di dalam Hukum Acara Perdata dapat diterapkan di sini. Dengan demikian tidak semua orang dapat maju sendiri untuk mengajukan gugatan ke PTUN. Siapapun yang dianggap

tidak mampu (onbekwaam) untuk maju ke pengadilan harus diwakili oleh wakil yang sah.

Mengenai orang (legal person) yaitu badan hukum perdata yang dapat berkedudukan sebagai pihak penggugat dalam lingkungan PTUN adalah badan hukum atau perkumpulan atau organisasi atau korporasi dsb, yang didirikan menurut ketentuan hukum perdata yang merupakan badan hukum murni. Hanya saja perlu diingat sekalipun organisasi atau instansi pemerintahan merupakan legal person dalam hukum perdata, karena yang digugat harus selalu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, maka organisasi atau instansi pemerintahan tidak bisa menjadi penggugat.

Selanjutnya terkait Tergugat dinyatakan pada Pasal 1 angka 6 UU PTUN, yang berbunyi: "Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata". Yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat TUN terdapat pada Pasal 1 ayat (2) UU PTUN, yang berbunyi: "Badan atau Pejabat TUN adalah Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁵ Mengenai Jabatan Tata Usaha Negara, siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka ia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. terdapat kelompok yang dapat menjadi pihak Tergugat dalam Sengketa TUN: (Indroharto, 1993, p. 166).

- a. Instansi Resmi Pemerintah yang berada di bawah presiden sebagai kepala eksekutif

- b. Instansi-instansi dalam lingkungan kekuasaan negara diluar lingnan eksekutif yang berdasarkan peratran perundang-undangan melaksanakan suatu urusn pemerintahan.
- c. Badan-badan hukum privat yang didirikan dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan
- d. Instansi-instansi yang merupakan kerja sama antara pemerintahan dan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan
- e. Lembaga-lembaga hukum swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

3.2 Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara

Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara, menurut Koesoemahatmadja ialah peradilan terhadap perkara administrasi negara murni dan perkara perdata yang menyangkut administrasi negara yakni perkara-perkara perdata sebagai akibat dari perbuatan administrasi Negara. Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dikatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.

Kewenangan Peradilan adalah suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek, materi atau pokok sengketa (Simbolon, 2022).

Kompetensi relatif Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN sebagaimana

telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No 51 tahun 2009 menyatakan:

1. Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota
2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Adapun kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak yang bersengketa yaitu Penggugat dan Tergugat diatur tersendiri dalam pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 tahun 2004 dan UU No. 51 tahun 2009 yang menyebutkan:

1. Tempat kedudukan Tergugat
2. Tempat Kedudukan salah satu Tergugat
3. Tempat kediaman Penggugat diteruskan ke Pengadilan tempat kedudukan Tergugat
4. Tempat kediaman Penggugat, (dalam keadaan tertentu berdasarkan Peraturan Pemerintah
5. PTUN Jakarta, apabila tempat kediaman Penggugat dan tempat kedudukan Tergugat berada diluar negeri
6. Tempat kedudukan Tergugat, bila tempat kediaman Penggugat di luar negeri dan tempat kedudukan Tergugat di dalam negeri.

Kewenangan untuk mengadili suatu perkara berdasarkan objek, materi, atau pokok sengketa dikenal sebagai kompetensi absolut suatu badan pengadilan. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara (Beschikking) yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat TUN adalah yang menjadi subjek sengketa di Pengadilan Tata Usaha

Negara. Sedangkan perbuatan Badan/Pejabat TUN lainnya baik perbuatan materiil (material daad) maupun penerbitan peraturan (regeling) masing-masing merupakan kewenangan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung. Kompetensi absolut Pengadilan TUN diatur dalam Pasal 1 Angka 10 UU No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan: 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.

3.3 Sengketa Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara yang menjadi subyek sengketa adalah seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara. Berdasarkan ketentuan dalam pasal 1 ayat (4) dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, 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.

Tolak ukur atau pangkal sengketa, yaitu sengketa administrasi yang diakibatkan oleh ketetapan sebagai hasil perbuatan penetapan administrasi negara (Prodjohamidjojo, 1993, p. 38). Sengketa yang bersifat administratif pada umumnya bersumber pada kesalahan, kekeliruan maupun kurang cermatan penetapan hak oleh pejabat administrasi (Samin, 2020).

Sengketa Tata Usaha Negara tidak hanya karena dikeluarkannya suatu keputusan Tata Usaha Negara, tetapi apabila seseorang terganggu dan merasa dirugikan kepentingannya akibat tidak dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara, maka dapat mengajukan gugatan. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 bahwa:

“Apabila Badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan, sedang hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha negara”.

Kemudian pada Pasal 3 ayat (2) menyebutkan bahwa:

“Jika suatu badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan telah lewat, maka badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimohon”.

Kemudian dalam Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan bahwa:

“Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu 4 (empat) bulan sejak diterimanya permohonan, badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan”.

Berdasarkan Undang-Undang yang telah diuraikan di atas, jika permohonan tersebut tidak memiliki jawaban maka bisa diartikan telah mengeluarkan keputusan yaitu penolakan, sehingga ini dapat memunculkan sengketa tata usaha negara.

3.4 Putusan Tata Usaha Negara

Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai Pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak (Harahap, 2001, p. 71).

Putusan pengadilan menurut Pasal 185 ayat (1) HIR dibedakan atas dua macam, yakni putusan akhir (lind voonis) dan bukan putusan akhir (putusan sela (tussen vonnis). Putusan akhir adalah putusan yang sifatnya mengakhiri suatu sengketa dalam tingkat tertentu, sedangkan putusan sela adalah putusan yang dikeluarkan oleh hakim sebelum mengeluarkan putusan akhir dengan maksud mempermudah pemeriksaan perkara selanjutnya dalam rangka memberikan putusan akhir (Marbun S. F., 2003, p. 45).

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara juga dikenal adanya dua macam putusan, yakni Putusan Akhir dan Putusan Sela atau putusan bukan akhir (Pasal 113 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara) Putusan yang diucapkan dipersidangan (uitspraak) tidak boleh berbeda dengan apa yang tertulis, sebab bila terjadi perbedaan antara putusan yang diucapkan dan putusan yang tertulis akan berakibat batal demi hukum, sehingga putusan tersebut tidak dapat dilaksanakan dan tidak berkekuatan hukum tetap. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 97 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Dari ketentuan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, masing-masing pihak diberikan kesempatan untuk menyampaikan kesimpulan.
2. Setelah kedua pihak mengemukakan kesimpulan, 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 diusahakan untuk memperoleh hasil mufakat, kecuali apabila hal itu setelah diupayakan dengan sungguh-sungguh tidak tercapai, maka berlaku aturan sebagai berikut:
 - a. Putusan diambil dengan suara terbanyak.
 - b. Apabila ketentuan (a) tersebut juga tidak dihasilkan putusan, maka musyawarah ditunda sampai musyawarah berikutnya.
 - c. Apabila dalam musyawarah berikutnya tidak dapat diambil putusan dengan suara terbanyak, maka suara terakhir, diletakan pada hakim Ketua Majelis yang menentukan.
 - d. Putusan Pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.
4. Putusan pengadilan dapat berupa:
 - a. Menolak gugatan, apabila setelah diperiksa gugatan penggugat tidak terbukti.
 - b. Gugatan dikabulkan, berarti dalam pemeriksaan dapat dibuktikan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan melanggar Peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam putusan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.
 - c. Gugatan tidak dapat diterima, apabila setelah diperiksa gugatan penggugat tidak berdasarkan hukum yang berarti gugatan tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Dalam hal ini penggugat dapat memasukan gugatan baru.

- d. Gugatan dinyatakan gugur, apabila penggugat, para penggugat atau kuasanya tidak hadir pada waktu sidang yang telah ditentukan meskipun telah di panggil secara patut tanpa alasan yang jelas.
5. Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara.
6. Kewajiban diatas berupa:
 - a. Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
 - b. Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
 - c. Penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3 (KTUN Fiktif neatif).
7. Kewajiban tersebut dapat disertai pembebanan ganti rugi.
8. Dalam hal putusan Pengadilan menyangkut sengketa kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana tersebut diatas, dapat pula disertai pemberian rehabilitasi (pemulihan Penggugat pada harkat, martabat dan posisi semula) (Pattipawae, 2019).

Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, putusan pengadilan dibagi dalam 3 jenis putusan, yaitu:

- a. Putusan yang bersifat pembebanan (condemnatoir) Putusan yang mengandung pembebanan. Misalnya Tergugat dibebani untuk membatalkan surat keputusan yang digugat; Tergugat dibebani membayar ganti kerugian atau Tergugat dibebani melakukan rehabilitasi. (Pasal 97 ayat 9 butir / huruf a,b,c, Pasal 97 ayat 10

dan 11). Contoh : surat pemberhentian pegawai dibatalkan dan melakukan rehabilitasi.

- b. Putusan yang bersifat pernyataan (*declaratoir*) Putusan yang hanya menegaskan suatu keadaan hukum yang sah. Misalnya penetapan dismissal (Pasal 62). Contoh gugatan tidak diterima atau tidak berdasar. Penetapan perkara diperiksa dengan acara cepat (Pasal 98). Beberapa perkara perlu digabungkan atau dipisahkan, dan lain-lain.
- c. Putusan yang bersifat penciptaan (*konstitutif*) Putusan yang melenyapkan suatu keadaan hukum atau melahirkan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. (Pasal 97 ayat 9 huruf b) (Matiman, 2005, pp. 133-134).

Tiga macam kekuatan yang terdapat pada putusan hakim yaitu kekuatan mengikat (*resjudicata pro veritate habetur*), kekuatan eksekutorial (suatu putusan pengadilan yang telah berkekuatan tetap dapat dijalankan), kekuatan pembuktian (putusan pengadilan merupakan akta otentik). Putusan Pengadilan harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada waktu putusan Pengadilan diucapkan, maka atas perintah Hakim Ketua Sidang salinan putusan itu disampaikan kepada yang bersangkutan. Tidak dipenuhinya ketentuan diatas berakibat putusan Pengadilan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum.