



**PENYELESAIAN SENGKETA PERGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW)
ANGGOTA DPRD PONTIANAK
(Studi Kasus Penyelesaian Sengketa PAW Anggota DPRD Kab.Pontianak)**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

Harri Supriyadi, SH

PEMBIMBING

Dr. Arief Hidayat, SH.MS

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

HALAMAN PENGUJIAN

PENYELESAIAN SENGKETA PERGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW)

ANGGOTA DPRD PONTIANAK

(Studi Kasus Penyelesaian Sengketa PAW Anggota DPRD Kab.Pontianak)

Disusun Oleh :

HARRI SUPRIYADI, SH
B4A 006 036

Telah diujikan dan dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada Hari / Tanggal : Kamis / 31 Juli 2008

Semarang

Pembimbing

Magister Ilmu Hukum

Dr. Arief Hidayat, SH,MS
NIP : 130 937 134

HALAMAN PENGESAHAN

PENYELESAIAN SENGKETA PERGANTIAN ANTAR WAKTU (PAW)

ANGGOTA DPRD PONTIANAK

(Studi Kasus Penyelesaian Sengketa PAW Anggota DPRD Kab.Pontianak)

Disusun Oleh :

HARRI SUPRIYADI, SH
B4A 006 036

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

Mengetahui
Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Dr. Arief Hidayat, SH.,MS
NIP : 130 937 134

Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH.,MH
NIP : 130 531 702

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan karya kecilku ini untuk :

- **Tegaknya supremasi hukum di bumi Khatulistiwa**
- **Seluruh umat manusia yang mendambakan keadilan**

Motto :

“ Pemikir Pejuang, Pejuang Pemikir “

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas Karunia Rahmat, Hidayah dan Perlindungan Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang senantiasa dilimpahkan kepada Penulis sehingga dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“Penyelesaian Sengketa Pergantian Antar Waktu (Paw) Anggota Dprd Pontianak (Studi Kasus Penyelesaian Sengketa PAW Anggota DPRD Kab.Pontianak)”**.

Penulisan Hukum ini merupakan syarat untuk menyelesaikan pendidikan Magister (Strata 2) pada Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Dalam menyelesaikan Tesis ini, Penulis meyakini dengan sepenuhnya tidak akan dapat menyelesaikan dengan baik tanpa bantuan, bimbingan serta dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan yang baik ini, dengan segenap ketulusan dan kerendahan hati Penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MS. Med, Sp.And., selaku Rektor Universitas Diponegoro.
2. Bapak Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
3. Bapak Dr. Arief Hidayat, SH., MS., selaku Dosen Pembimbing Tesis, yang berkenan memberikan waktu luang di tengah kesibukannya sebagai Dekan. Atas bantuan, saran, perhatian, ilmu yang sangat berharga, serta kesabaran dalam proses bimbingan dari Bapak, Penulis haturkan terima kasih yang sedalam-dalamnya. Semoga Ilmu yang bermanfaat ini dapat Penulis amalkan kelak sebagai ibadah yang tidak akan pernah terputus.

4. Bapak Dr. Yos Johan Utama, SH., M.Hum., dan Ibu Budi Gutami, SH., MH., selaku Dosen Penguji, Atas kritik, saran dan motivasinya dalam penulisan tesis ini.
5. Ibu Ani Purwanti, SH., MHum., selaku Sekretaris Bidang Akademik dan Ibu Amalia Diamantina, SH., MHum., selaku Sekretaris Bidang Keuangan. Yang telah memberikan motivasi dan berbagai kemudahan bagi penulis dalam menyelesaikan tugas belajar di MIH Universitas Diponegoro.
6. Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, atas bantuan dan ilmu yang sangat berguna selama mengikuti proses belajar.
7. Prof. Sutiman, Dr. Djoko, Ibu Ika dan Mas Dul Antoni serta seluruh staf akademik dan seluruh karyawan di Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, atas bantuan dan kerjasamanya selama ini.
8. Pendampingku tercinta Nilawati atas kasih, sayang, cinta, semangat, dukungan, serta doa yang selalu menyertaiku.
9. Kedua anakku tercinta, Gerri Farhan Alfiandi dan Bintang Lariska Shafa. Kehadiran kalian adalah anugerah terindah untuk papa.
10. Kedua Orangtuaku dan Bapak-Ibu Mertua tercinta, atas kasih sayang, doa dan dukungan yang terus mengalir. Serta seluruh keluarga besarku, atas segala bantuan dan kebaikannya selama ini.
11. Bupati Kabupaten Pontianak, Bapak H. Agus Salim, SE.,MM. dan Mantan Kepala BKD Kabupaten Pontianak, Bapak Drs. H. Abdul Wahab. Terima

Kasih atas kesempatan yang telah diberikan kepada penulis untuk menempuh tugas belajar ini. Rekan-rekan di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pontianak; Sri Wijastuti, SH. (Kasubbag. Perundang-Undangan), Zakaria, SH., Yudi Oktaviarza, SH., Zainal Abidin, Suranta, Tiambun Sitio (yang setia mentransfer gajiku selama tugas belajar ini), dan Farida (tangismu selalu menjadi beban hidupku), terima kasih atas kebersamaan selama ini. Syarif Maimunah, S.Sos., dan Efdal, SH., terima kasih atas dukungan finansialnya selama ini.

12. Seluruh pihak yang telah bersedia menjadi narasumber dan memberikan informasi serta data yang Penulis butuhkan untuk penyusunan tesis ini.
13. Azhar Rahim Rivai, SH.,C.MH., selaku dosen pembimbing bayangan, terima kasih atas bantuannya selama ini yang senantiasa menjadi tumpuan demi kesempurnaan tesisku. Dan mohon maaf kalau selama ini aku selalu merepotkan kamu dan hotel prodeomu.
14. Rekan senasib seperjuangan; M. Nurkholis (Cak Nur yang tetap istiqomah dengan misi penyelamatan jandanya), Bagus Arya (tobat ndut, kiamat sudah dekat). M. Fahrul (kandidat pengganti UTG), terima kasih telah memberikan warna dan pengalaman hidupnya bersama. Bapak Hongkun Otoh dan Bapak Mulyatno, atas motivasi yang selalu diberikan kepada penulis. Dan seluruh teman-teman angkatan 2006 kelas khusus Magister Ilmu Hukum Undip, atas kebersamaannya selama ini. Serta seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, terima kasih atas bantuan dan dukungannya kepada penulis selama ini.

Semoga Tuhan Yang Maha Agung membalas semua kebaikan dan bantuan yang diberikan kepada Penulis selama ini. Tiadalah sempurna suatu apapun dari karya manusia, karena kesempurnaan itu sesungguhnya adalah milik Sang Maha Sempurna itu sendiri. Oleh karena itu, kritik dan saran sangatlah penulis harapkan dari pembaca sekalian demi kebaikan dan kebenaran yang hakiki atas substansi yang terkandung dalam tulisan ilmiah ini. Semoga karya kecil ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Amien.

Semarang, Juli 2008

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGUJIAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	4
C. Tujuan Penelitian	4
D. Kegunaan Penelitian	5
E. Kerangka Pemikiran.....	5
F. Metode Penelitian	11
1. Spesifikasi Penelitian	11
2. Metode Pendekatan	11
3. Jenis dan Sumber Data.....	12
4. Teknik Pengumpulan Data.....	13
5. Teknik Analisis Data.....	14
G. Sistematika Penulisan	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	18
A. Kekuasaan Dan Trias Political Pembagian Kekuasaan Menurut Fungsinya	18
B. Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia	31
C. Sekilas Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)	50

	D. Perlindungan Hukum Melalui PTUN.....	73
BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	81
	A. Dasar Hukum Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPRD.....	81
	B. Faktor Yang Melatarbelakangi Terjadinya Sengketa.....	82
	C. Penyelesaian Sengketa Pergantian Antar Waktu Anggota Dewan Rakyat Daerah Melalui Peradilan Tata Usaha Negara	92
	D. Pergantian Antar Waktu Dalam Struktur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Yang Ideal Dalam Sistem Perwakilan.....	108
BAB IV	PENUTUP.....	113
	A. Kesimpulan	113
	B. Saran.....	115
	DAFTAR PUSTAKA	xiv
	LAMPIRAN	

ABSTRAK

Pergantian antar waktu anggota Legislatif Daerah (DPRD), pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dengan sistem penempatan anggota legislatif itu sendiri. Fenomena PAW ini seringkali menimbulkan sengketa hukum di kemudian harinya, khususnya oleh salah satu pihak (umumnya adalah mereka yang dikenakan pemecatan dan/atau penggantian) yang merasakan ketidakadilan atas apa yang terjadi dengan jabatan mereka. Pihak-pihak yang merasa dirugikan ini dalam memperjuangkan 'ketidakadilan' yang dialaminya, umumnya menempuh upaya hukum melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Bertolak dari uraian tersebut, maka muncul permasalahan yang mendapat perhatian, yaitu: (1) Apakah dasar hukum pergantian antar waktu anggota DPRD, (2) Faktor-faktor apa sajakah yang melatarbelakangi terjadinya sengketa, (3) Bagaimanakah upaya penyelesaian sengketa-sengketa pergantian antar waktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), (4) Bagaimana pergantian antar waktu dalam struktur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang ideal dalam sistem perwakilan.

Dalam memperoleh dan menganalisis data, digunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan empiris.

Dalam pembahasan terlihat bahwa pergantian antar waktu (PAW) seorang anggota DPRD dilakukan dengan mengacu pada aturan dan mekanisme hukum, dalam hal ini UU No. 22 Tahun 2003 dengan operasional pelaksanaannya dalam PP No. 25 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 53 tahun 2005. Mekanisme PAW juga diatur dalam Keputusan Mendagri yang tertuang dalam SK No.161.74-55/2008 tanggal 8 Februari Tahun 2008. Latar belakang PAW tentu berbeda-beda antar anggota dewan, mulai dari perpecahan kepengurusan partai politik, tindakan pidana anggota dewan, dan perbedaan pandangan terkait orientasi kepentingan partai politik yang didasarkan pada AD/ART partai. Namun faktor kepentingan pengurus partai politik sangat dominan menentukan PAW tersebut. Salah satu ciri khas yang seringkali dijadikan pijakan dalam penyelesaian sengketa PAW melalui PTUN adalah, dalam PTUN dikenal adanya Prosedur Penolakan (*Dismissal prosedur*). Prosedur penolakan merupakan suatu kekhususan dari Hukum Acara Peradilan Administrasi, karena prosedur seperti ini tidak dikenal dalam proses Hukum Acara Perdata. Dalam prosedur Penolakan ini Ketua Pengadilan melakukan pemeriksaan dalam Rapat Pemusyawaratan. Ketua tersebut berwenang menyatakan suatu gugatan tidak diterima dengan alasan gugatan tidak mempunyai dasar.

Apabila kita cermati prosedur PAW selama ini, maka penulis berpendapat, untuk prosedur yang ideal adalah, perlu dilakukan pembenahan dalam internal partai sebagai sebab dominan timbulnya sengketa untuk meminimalisir kemungkinan timbulnya sengketa terhadap ketetapan PAW. Sehingga jika tetap timbul sengketa terhadap Surat Ketetapan Eksekutif terkait PAW tersebut, maka perlu dipahami bersama bahwa Eksekutif dalam hal ini Gubernur dan Bupati hanya sebatas mengesahkan, sedangkan pertimbangan pada pokoknya ada pada internal partai.

Kata Kunci: *Sengketa, Pergantian Antar Waktu (PAW)*.

ABSTRACT

Commutation usher time of member of Regional Legislative (DPRD), basically cannot be discharged with system of legislative member location itself. This Phenomenon of PAW oftentimes generate dispute punish later on its day, specially by one of the parties (generally is those who imposed by expulsion and/or replacement) feeling injustice for what is going on with their position. Partys which feel getting disadvantage this in fighting for ' injustice' what experiencing of, generally go through legal effort of through Administration Court (PTUN).

Starting from the description, hence emerge problems getting attention, that is: (1) Whether/What legal fundament of commutation usher time of member DPRD, (2) What kind of factors which being background of the happening of dispute, (3) What will be effort of is solving of commutation disputes usher time of member of Regional Legislative (DPRD) through Administration Court (PTUN), (4) How commutation usher time in structure of Regional Legislative (DPRD) what is ideal in delegation system.

In obtaining and analyse data, used by method of research of juridical normative with empirical approach.

Under consideration be seen by that commutation usher time (PAW) a member of DPRD conducted by relateing order and mechanism punish, in this case UU No. 22 Tahun 2003 with its execution operational in PP No. 25 Tahun 2004 as have been altered with PP No. 53 Tahun 2005. Mechanism of PAW also be arranged in Keputusan Mendagri Decanted in SK No.161.74-55/2008 on date of 8 Februari Tahun 2008. Background of PAW of course different each other usher council member, start from dissolution of political party management, crime of council member, and the related/relevant view difference orient importance of politics party which is relied on by AD/ART Party. But the factor have interest very dominant political party manager determine The PAW. One of individuality which oftentimes be made by stepping in solving of dispute PAW through PTUN, in PTUN recognized by existence of Refused Procedure (Dismissal Procedure). Deduction procedure represent a specialty from Law Procedure of Administration Court, since procedure of such as this is unknown to in course of Privat Law Procedure. On this Refused Procedure, Head of Court conducted inspection in Rapat Pemusyawaratan. The Head of Court has authorative to acknowledge not accepted the suit with reason don't have base.

If we seen of procedure PAW during the time, hence the writer have a notion, for the ideal procedure is, need by correction in internal of party as dominant cause incidence of dispute for remaining of is possibility of incidence of dispute to decision PAW. So, if remain to arise dispute to Related/Relevant eksecutive decision of The PAW, hence need comprehended with that Eksekutif in this case Governoor and Regent only limited to authenticating, while considering in the first place there is at internal of party.

Keyword: *Dispute, Commutation Usher Time (PAW)*.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pergantian antar waktu anggota Legislatif Daerah (DPRD), pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dengan sistem penempatan anggota legislatif itu sendiri, yang mana sistem pengisian atau penempatan anggota legislatif di daerah, pada dasarnya tidak mempunyai perbedaan prinsip dengan sistem penempatan legislatif pada tingkat pusat (DPR-RI).

Dalam penempatan anggota legislatif di daerah dan pusat melalui mekanisme sistem pemilihan umum secara nasional dan orang-orang yang akan ditempatkan tersebut harus merupakan orang yang dicalonkan oleh partai politik untuk dipilih oleh masyarakat (rakyat). Ini menunjukkan bahwa antara (calon) anggota legislatif mempunyai keterikatan yang sangat kuat dengan Partai Politik yang mencalonkannya untuk menjadi anggota legislatif, tetapi hal sebaliknya bahwa (calon) anggota legislatif tidak mempunyai keterikatan dengan masyarakat (rakyat) pemilihnya setelah orang (anggota partai politik) tersebut menjadi anggota legislatif.

Logika tersebut membawa konsekuensi logis bahwa setelah calon anggota legislatif menjadi anggota legislatif, masyarakat (rakyat) tidak mempunyai hak apapun untuk memecat dan/atau mengganti anggota legislatif itu, namun anggota legislatif tersebut hanya dapat dilakukan pemecatan dan/atau pergantian dalam masa baktinya (Pergantian Antar Waktu / PAW) oleh Partai

Politik yang mencalonkannya melalui mekanisme yang ada. Ini menunjukkan bahwa jika seseorang menjadi anggota DPR Daerah, maka partai politik dimana orang tersebut dicalonkan yang dapat menindaknya mulai peringatan dari partai, tindakan pemecatan keanggotaan partai, *recalling* hingga PAW, karena ketika berbicara sebagai anggota DPR Daerah kepentingan-kepentingan partai mutlak harus ditaati dan dilaksanakan, bahkan keterikatan anggota legislatif dengan partainya sangat erat, bahkan hingga menjangkau ke dalam mekanisme kerja lembaga legislatif, sebagai akibatnya segala garis kebijakan yang ditetapkan partai harus dipatuhi dan dilaksanakan dalam menjalankan fungsi dan tugas kedewanan.

Dalam situasi keterikatan yang begitu erat, setiap kinerja anggota Dewan selalu dipantau dan diawasi (secara tidak langsung) oleh partainya. Keterikatan ini dapat dilihat dalam rapat fraksi. Dimana setiap anggota fraksi ketika akan mengeluarkan sikap fraksi terlebih dahulu selalu berkoordinasi dengan partai, begitu juga sebaliknya setiap anggota partai yang duduk sebagai anggota legislatif ketika melakukan kesalahan dalam bertindak untuk melaksanakan fungsi dan tugas kedewanan tidak sesuai dengan garis kepentingan dan kebijakan partai, maka anggota tersebut dapat dijatuhkan sanksi oleh partainya, meskipun sikap politik tersebut tidak melanggar aturan dan kode etik yang ada dalam lembaga DPR Daerah.

Fenomena PAW ini seringkali menimbulkan sengketa hukum di kemudian harinya, khususnya oleh salah satu pihak (umumnya adalah mereka yang dikenakan pemecatan dan/atau pergantian) yang merasakan ketidakadilan atas apa yang terjadi dengan jabatan mereka. Pihak-pihak yang merasa dirugikan

ini dalam memperjuangkan ‘ketidakadilan’ yang dialaminya, umumnya menempuh upaya hukum melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Pemilihan PTUN sebagai salah satu prosedur yudisial bagi mereka untuk menggugat, setidaknya lebih didasarkan atas alasan kewenangan. Maksudnya adalah, sebagaimana kita ketahui bahwa pergantian antar waktu yang terjadi pada lembaga legislatif mempunyai mekanisme tertentu, dimana dalam proses tersebut terdapat persetujuan dari berbagai pihak mulai dari Ketua DPR Daerah, Bupati/Walikota, KPUD serta Gubernur. Adanya surat persetujuan dari lembaga-lembaga pemerintah tersebut memberikan peluang bagi mereka yang terkena pergantian antar waktu (PAW) oleh partainya mengajukan gugatan ke PTUN.

Dalam PTUN ada beberapa tahapan yang harus dilalui sebelum gugatan ditindaklanjuti untuk diperiksa pembuktiannya, salah satunya adalah rapat permusyawaratan. Rapat Permusyawaratan atau yang dalam kepastian hukum administrasi disebut sebagai *Dismissal Process* (proses dismissal), adalah tahapan dimana Ketua PTUN memeriksa dan memutus dengan suatu penetapan apakah surat gugat yang diajukan telah memenuhi syarat-syarat perundang-undangan atau tidak. Dan dalam tahapan inilah pihak penggugat memiliki peluang untuk menguatkan dalil gugatannya baik secara formil maupun materiil.

Rapat Permusyawaratan (*dismissal*) meskipun diatur oleh Pasal 62 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, masih digantungkan pada penilaian subyektif hakim. Dari penilaian subyektif hakim inilah suatu gugatan dapat dideponir untuk

memasuki proses berikutnya, karena proses pemeriksaan persiapan yang dilakukan menurut undang-undang masih digantungkan pada penilaian subyektif hakim terhadap gugatan yang diajukan.

Berdasarkan pada uraian latar belakang, maka menurut penilaian penulis sangatlah menarik untuk dilakukan pengkajian mengenai Penyelesaian Sengketa PAW anggota DPRD melalui PTUN. Adapun sample yang diteliti adalah DPRD Kabupaten Pontianak.

B. Permasalahan

Bertitik tolak pada uraian tersebut di atas, maka dalam penelitian ini dapat ditemukan permasalahan sebagai berikut :

Apakah dasar hukum pergantian antar waktu anggota DPRD ?

Faktor-faktor apa sajakah yang melatarbelakangi terjadinya sengketa ?

Bagaimanakah upaya penyelesaian sengketa-sengketa pergantian antar waktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) ?

Bagaimana pergantian antar waktu dalam struktur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang ideal dalam sistem perwakilan ?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Untuk mengetahui dasar hukum pergantian antar waktu anggota DPRD;

Untuk mengetahui faktor-faktor yang melatarbelakangi terjadinya sengketa;

Untuk mengetahui bentuk penyelesaian sengketa-sengketa pergantian antar waktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN);

Untuk mengetahui pergantian antar waktu dalam struktur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang ideal dalam sistem perwakilan.

Kegunaan Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai kegunaan yang meliputi 2 (dua) aspek, yaitu :

Aspek Keilmuan.

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukkan sebagai sumbangan ilmiah bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya mengenai Sengketa yang timbul dari Pergantian Antar Waktu kedudukan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Aspek Praktis.

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengambil kebijakan dalam upaya penyelesaian sengketa yang timbul dari PAW Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kerangka Pemikiran

Lembaga Legislatif yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga sebagai perwujudan demokrasi rakyat, sehingga banyak berpendapat bahwa sebagai lembaga demokrasi representasi wakil rakyat, maka nasib bangsa sangat digantungkan pada arah kebijakan yang dibuat dan ditetapkan oleh para wakil rakyat yang terpilih melalui Pemilihan Umum untuk menduduki

kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Begitu pula lembaga legislatif yang ada di daerah. Sehingga arah kebijakan pembangunan daerah sangat ditentukan oleh wakil-wakilnya yang ada di DPRD, yang dimaksud dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang *Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD* adalah : “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Sistem pemilihan umum yang diterapkan di Indonesia secara umum bahwa rakyat yang memilih orang-orang untuk dijadikan wakilnya di lembaga legislatif (DPR/DPRD) melalui Pemilihan Umum merupakan orang-orang yang ditampilkan (diusung) oleh partai-partai politik. Hal ini terlihat jelas dalam Pasal 62 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang *Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, yang menyatakan bahwa : “Calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus terdaftar sebagai anggota Partai Politik Peserta Pemilu yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota.” sehingga dalam kapasitas orang yang dipercaya sebagai wakil rakyat di lembaga legislatif selain merupakan representasi rakyat, pelaksana kehendak rakyat dalam skala umum mengemban kepentingan rakyat juga sekaligus sebagai pelaku atau pelaksana kepentingan partai yang mengusungnya di lembaga legislatif DPRD Kabupaten/Kota tersebut, hal ini terlihat dalam Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, menyatakan bahwa : “DPRD Kabupaten/Kota terdiri dari

atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.”

Secara logika bahwa seorang yang dipilih oleh rakyat hanya dapat diberhentikan oleh rakyat yang memilihnya, namun di lain sisi orang yang dipilih rakyat merupakan orang yang telah ditentukan oleh partai politik, sehingga mempunyai keterikatan permanen dalam menjalankan tugas dan fungsinya di lembaga DPRD, dengan kata lain anggota partai politik yang menjadi anggota DPRD merupakan perpanjangan tangan partai politik yang bersangkutan yang telah ditentukan dalam konstitusi partainya masing-masing, sedangkan rakyat (pemilih) merupakan konstituen hanya terbatas pada memberikan suara tidak mempunyai ikatan sekuat dengan ikatan antara orang yang dipilihnya dengan partainya dimana orang tersebut terdaftar sebagai anggotanya, meskipun ia sendiri yang dapat menentukannya.¹

Kekuatan ikatan antara anggota DPRD dengan partai darimana anggota DPRD tersebut menjadi anggotanya jelas menjadi prinsip dasar yang dianut secara eksplisit oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang *Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD* adalah setiap anggota *MPR, DPR, DPD dan DPRD* adalah tidak permanen lima tahun, karena di dalam aturan tentang

¹ I.Gede Pantja Astawa (dalam Pipin Syarifin, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005, halaman 47) mengatakan bahwa dalam negara yang menganut demokrasi perwakilan, hubungan antara wakil (anggota badan perwakilan) dengan yang diwakilinya (masyarakat yang diwakilinya) sering menimbulkan persoalan, yakni apakah wakil tersebut sekedar sebagai “utusan” atau sebagai “wakil”. Ia haruslah dapat memutuskan sendiri pertimbangan-pertimbangan penting yang dapat menimbulkan akibat-akibat tertentu bagi yang diwakilinya.

susunan dan kedudukan tersebut setiap anggota dapat diganti selama dalam kurung waktu lima tahun.

Ketentuan ini secara implisit terdapat dalam **Bab VII tentang Pergantian Antar waktu**, dan terhadap pergantian antar waktu bagi anggota DPRD Kabupaten/Kota terdapat dalam **Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003**.

Pergantian antar waktu (PAW) dalam sistem dan kedudukan yang berlaku dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bukan merupakan hal yang tidak dapat dilakukan terhadap seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), meskipun orang tersebut merupakan perwakilan/utusan dari rakyat yang dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum (Pemilu), tetapi pergantian antar waktu terhadap anggota tersebut hanya dapat dilakukan melalui mekanisme yang telah ditetapkan diantaranya diusulkan oleh partai politiknya (selain meninggal dan mengundurkan diri). Pergantian antar waktu (PAW) yang sering terjadi dikarenakan diusulkan oleh partai politik dari mana anggota DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan terdaftar sebagai anggota.

Proses pergantian antar waktu yang dilakukan menurut ketentuan harus memenuhi prosedur yang ditetapkan, dimana terhadap pergantian tersebut Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota langsung menyampaikan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota untuk diresmikan (Pasal 94 angka (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003), selanjutnya terhadap pergantian antar waktu yang diberitahukan oleh Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota kepada Gubernur melalui mekanisme yang telah ditetapkan, maka Gubernur melakukan peresmian terhadap

pemberhentian dan pergantian tersebut. Ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 menyatakan bahwa : “Peresmian pemberhentian dan pengangkatan pergantian antar waktu Anggota DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan dengan keputusan gubernur atas nama Presiden.”

Dari rangkaian proses pergantian antar waktu (PAW) Anggota DPRD Kabupaten/Kota, terlihat bahwa sejak diberitahukannya pergantian tersebut oleh Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, kepada gubernur melalui Bupati/Walikota, pemberitahuan ini dilakukan dengan cara tertulis hingga diterbitkannya Surat Keputusan Gubernur atas nama Presiden juga dilakukan dengan bentuk tertulis, sehingga surat-surat tersebut telah memenuhi untuk dijadikan obyek sengketa tata usaha negara yang menjadi kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dijadikannya surat pemberitahuan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota kepada gubernur melalui Bupati/Walikota, dan surat Bupati/Walikota sebagai tindakan hukum, karena pemberitahuan ini dilakukan dengan cara tertulis hingga diterbitkannya Surat Keputusan Gubernur atas nama Presiden yang dijadikan obyek sengketa tata usaha negara itu sendiri.

Dalam Undang-Undang Nomor Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara* tidak menyebutkan yang menjadi obyek sengketa tata usaha negara, namun untuk menentukan apakah suatu keputusan itu merupakan obyek sengketa (*objectum litis*) tata usaha negara atau tidak, hal ini harus tidak termasuk ketentuan apa yang diatur oleh Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Mengetahui bentuk-bentuk apa yang dapat dijadikan obyek sengketa tata usaha negara adalah sangat penting, karena dengan diketahui dan dapat ditentukannya bentuk obyek sengketa, maka segala bentuk gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara akan dapat dengan mudah untuk diajukan, mengingat tidak semua tindakan badan tata usaha negara dapat dijadikan obyek sengketa.²

Sengketa tata usaha negara merupakan kepentingan-kepentingan yang dilanggar oleh pejabat tata usaha negara yang terletak dalam lapangan hukum publik³ meskipun hal ini dapat pula ditinjau melalui dasar tuntutan, jika dasar tuntutan berada dalam lapangan hukum administrasi, maka menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara (Hakim administrasi).⁴

Dari aspek yuridis formal diajukannya masalah pergantian antar waktu oleh anggota DPRD ke Pengadilan Tata Usaha Negara telah memenuhi syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, karena yang dijadikan obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah :

1. Surat Keputusan Gubernur atas nama Presiden;

² SF. Marbun, *Peradilan TUN*. Liberty, Yogyakarta, 1988. Halaman 3. mengemukakan bahwa : Yang menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara hanya terbatas pada perbuatan pemerintah dalam mengeluarkan keputusan, sedangkan perbuatan pemerintah dalam hal mengeluarkan peraturan hanya dimungkinkan dinilai oleh Mahkamah Agung, sehingga yang menjadi obyek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 1 butir 4) Keputusan Tata Usaha Negara itu dapat dalam bentuk tertulis (Pasal 1 butir 3) atau dapat juga dalam bentuk tidak tertulis (Pasal 3)”

³ Buys dalam Faried Ali., *Hukum Tata Pemerintahan Dan Proses Legislatif Indonesia*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1997. Halaman 114. mengatakan bahwa “Suatu persoalan masuk peradilan administrasi yang harus diputus oleh hakim administrasi, jika pokok sengketa (*obyectum litis*) terletak dalam hukum administrasi negara (Hukum Tata Pemerintahan).”

⁴ Thorbocke dalam Faried Ali., *Ibid.*, mengatakan bahwa “*pada pundamentum potendi* (dasar tuntutan), jika dasar tuntutan terletak pada lapangan hukum perdata, maka yang berwenang memutus perkara adalah hakim biasa, dan bila dasar tuntutan terletak dalam hukum administrasi, maka hakim administrasilah yang berwenang memutuskannya.

2. Surat Bupati/Walikota,
3. Surat Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota;

Surat-surat yang dijadikan obyek sengketa dalam pergantian antar waktu anggota DPRD selain tidak termasuk dalam kualifikasi dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, juga telah memenuhi syarat dan sifat dari suatu surat keputusan yaitu konkrit, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang. Dari syarat dan sifat surat-surat yang terdapat dalam proses pergantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota, maka sudah layak untuk diajukan ke PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara).

METODE PENELITIAN

Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analisis, karena data yang akan ditampilkan dengan cara memaparkan mekanisme pergantian antar waktu serta upaya yang dilakukan berkenaan dengan proses peradilan yang dihubungkan dengan ketentuan-ketentuan hukum positif melalui proses acara tata usaha negara.

Dikatakan Deskriptif adalah dari hasil penelitian ini akan diperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai mekanisme pergantian antar waktu serta upaya yang dilakukan berkenaan dengan proses peradilan. Analitis karena data-data yang didapat belum merupakan data jadi, maka atas data yang diperoleh tersebut akan dilakukan analisis.

Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *Yuridis Empiris*, hal ini karena pertimbangan bahwa data yang diperoleh dalam penelitian ini langsung dari pihak penggugat baik yang bersifat tertulis (data sekunder) yang merupakan milik pihak-pihak yang terikat dalam Pergantian Antar Waktu (PAW) pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), selanjutnya data-data tersebut dilakukan pendekatan secara yuridis yang berpedoman pada bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

Jenis dan Sumber Data

Sebelum dikemukakan populasi penelitian ini maka perlu kiranya terlebih dahulu dikemukakan lokasi penelitian. Adapun lokasi penelitian ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak. Informan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terlibat langsung dalam proses dismissal pada Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak dalam jangka waktu 2 (dua) tahun terakhir yaitu sejak tahun Januari 2005 hingga Januari 2007.

Selanjutnya atas dasar keterbatasan kemampuan penelitian, keterbatasan dana serta waktu maka perlu ditentukan sampel penelitian sebagai responden penelitian ini ialah : Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak; Bupati Kabupten Pontianak; Ketua DPRD Kabupten Pontianak; Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Pontianak; Ketua Partai Politik yang mengajukan pergantian antar waktu (PAW); dan Anggota DPRD Kabupten Pontianak yang terkena pergantian antar waktu.

Dengan demikian, penentuan sampel dan jumlahnya dalam penelitian ini dilakukan dengan cara “*Purposive Sampling*” yakni suatu cara penentuan jumlah sampel dengan penjabatan, disertai suatu keyakinan bahwa sampel penelitian tersebut akan dapat memberikan informasi yang diperlukan bagi kepentingan tujuan penelitian ini.

Teknik Pengumpulan Data

4.1. Data Primer

Data-data yang diperoleh adalah merupakan data yang didapat secara langsung dari sumber yang kompeten dan belum dilakukan pengolahan dan penguraian oleh siapapun. Adapun cara pengumpulan data primer ini dilakukan melalui studi langsung ke lapangan dengan *observasi* terhadap *stigeholder* baik melalui pengamatan maupun melalui interview. Dari observasi dan interview yang dilakukan akan didapatkan data yang lebih dan sangat berguna dalam rangka memperjelas duduk masalah yang sedang diteliti.

4.2. Data Skunder

Merupakan pengumpulan data dengan mengambil atau mempergunakan data-data yang merupakan hasil dari penelitian yang dilakukan oleh pihak lain. Adapun cara pengumpulan data skunder ini melalui studi kepustakaan yang meliputi :

4.2.1. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan-bahan utama berupa ketentuan hukum yang menjadi landasan yuridisnya, seperti Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang *Susunan Dan Keudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD*, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang *Kekuasaan Kehakiman*, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang *Mahkamah Agung*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang *Pemilu*, Keppres Nomor 70 Tahun 2001 tentang *Pembentukan Komisi Pemilihan Umum*, serta segala bentuk peraturan-peraturan yang mempunyai relevansi terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

4.2.2. Bahan Hukum Skunder

Merupakan bahan-bahan yang mempunyai hubungan yang sangat erat terutama dengan bahan hukum primer, seperti penafsiran-penafsiran atas ketentuan-ketentuan hukum primer, buku-buku hukum, tulisan-tulisan (*legal opinion*), hasil-hasil penelitian hukum baik berupa kertas kerja ataupun makalah, karya ilmiah hukum yang dibuat oleh ahli (sarjana) hukum.

4.2.3. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan-bahan hukum yang berisikan informasi yang menyangkut bahan hukum primer maupun bahan

hukum skunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedi, buku pintar, dan sebagainya.

5. Teknik Analisa Data

Analisis data dilakukan secara bersamaan (simultan) dengan menerapkan metode kualitatif normatif, ini dilakukan guna memenuhi kecukupan data dalam rangka mengurangi atau mengantisipasi terjadinya resiko bias karena obyek penelitian yang non-random.

Cara mengumpulkan data adalah dengan melakukan *observasi* dan *interview* yang mendalam dan seksama terhadap sumber data. Data yang diperoleh langsung dari sumbernya tersebut juga langsung dilakukan penganalisaan dengan mencoba mencari penejelasan secara komprehensif, yaitu dengan melakukan pencarian untuk penjelasan atas analisa terhadap data dilakukan melalui makna-makna yang terdapat/terkandung dalam data-data tersebut. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan data yang permanen (tetap tidak berubah-ubah), sehingga akan diperoleh generalisasi hasil analisa penelitian. Generalisasi hasil penelitian akan digunakan untuk menjelaskan proses dismissal gugatan pergantian antar waktu anggota DPRD pada Pengadilan Tata Usaha Negara.

SISTEMATIKA PENULISAN

Sitematika dalam penulisan tesis ini dengan membaginya ke dalam beberapa bab, yaitu :

1. **Pendahuluan**, pada bagian ini merupakan bagian yang berisikan penguraian atas peristiwa hukum yang terjadi dalam praktek (realitas) yang selanjutnya dijadikan latar belakang masalah, kemudian penguraian masalah dalam penelitian serta tujuan dan kegunaan dari penelitian ini, selanjutnya guna mendukung penelitian, akan dijelaskan mengenai kerangka pemikiran, metode penelitian, serta sistematika penulisan tesis.
2. **Tinjauan Pustaka**, dalam tinjauan pustaka merupakan penguraian data-data dari hasil studi pustaka yang telah dilakukan guna mendukung analisis. Data yang akan digunakan merupakan teori-teori menyangkut badan tata usaha negara, hukum keputusan badan tata usaha negara, hukum kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah), hukum Partai Politik Dalam Kelembagaa Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah), aspek hukum proses pergantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota dengan hukum administrasi negara, proses hukum atas pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, hakim, subyektif hakim dan hubungannya dengan lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara.
3. **Hasil penelitian dan pembahasan**, akan menampilkan dan menguraikan data-data yang diperoleh langsung dari lapangan yang menyangkut badan tata usaha negara, keputusan badan tata usaha negara, kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah), Partai Politik Dalam Kelembagaa Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah), faktor

penyebab proses pergantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota, pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, hakim dan lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara. Kemudian data-data tersebut akan dianalisa berdasarkan hukum (positif), teori-teori hukum, administrasi, fungsi dan peran Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, fungsi dan peran Hakim, selanjutnya akan disusun dan ditampilkan dalam tiga bagian, yaitu : *pertama* meliputi badan tata usaha negara, keputusan badan tata usaha negara dan aspek hukum yang ada dalam proses pergantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagai obyek sengketa tata usaha negara. *Kedua* yang meliputi kedudukan hukum proses pergantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota dalam struktur kelembagaan DPRD Kabupaten/Kota. Dan *ketiga* meliputi hakim, proses hukum pergantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota di Pengadilan Tata Usaha Negara serta akibat-akibat hukumnya.

4. **Penutup**, bagian yang berisikan kesimpulan secara keseluruhan dan saran-saran bagaimana sebaiknya proses pergantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten/Kota dilakukan baik secara kelembagaan DPRD maupun secara kepartaian tanpa mengenyampingkan keterwakilan rakyat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kekuasaan dan Trias Political Pembagian Kekuasaan Menurut Fungsinya

Kekuasaan mempunyai peran yang amat penting dan dapat menentukan berjuta-juta umat manusia. Oleh karena itu, kekuasaan (*power*) sangat menarik perhatian para ahli ilmu sosial, politik, serta ahli hukum tata negara.

Mengenai pengertian kekuasaan sendiri sampai saat ini belum ada definisi yang seragam di antara para ahli. Namun demikian Menurut **Miriam Budiarto**⁵, kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau kelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain seseorang sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.

Sedangkan menurut **Max Weber**⁶ mengatakan, kekuasaan adalah kesempatan seseorang atau sekelompok orang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauan-kemauan sendiri, dengan sekaligus menerapkannya terhadap tindakan-tindakan perlakuan dari orang-orang atau golongan tertentu. Kekuasaan mempunyai aneka macam bentuk, dan

⁵ Miriam Budiarto, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, cet. Kelimabelas, hlm 35

⁶ Max Weber sebagaimana dikutip Soerjono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm 296-297

bermacam-macam sumber. Hak milik kebendaan dan kedudukan adalah sumber dari kekuasaan.

Umumnya kekuasaan itu berbentuk hubungan (*relationship*), dalam arti bahwa ada satu pihak memerintah dan ada pihak yang diperintah (*the rule and the ruled*); satu pihak yang memberi perintah, satu pihak yang mematuhi perintah. Selain itu sebagaimana dikemukakan **Robert M. Maclver** bahwa kekuasaan dalam suatu masyarakat selalu berbentuk piramid. Ini terjadi karena kenyataan bahwa kekuasaan yang satu membuktikan dirinya lebih unggul dari pada lainnya, hal mana berarti bahwa yang satu itu lebih kuat dengan jalan mensubordinasikan kekuasaan lainnya itu.⁷

Dari sekian banyak bentuk kekuasaan yang ada, maka kekuasaan politik mempunyai arti dan kedudukan sangat penting. Karena penting dan strategisnya kekuasaan politik, maka kekuasaan itu harus diintegrasikan, dan integrasi kekuasaan politik itu diwujudkan dalam bentuk negara. Oleh karena negara merupakan sesuatu yang bersifat abstrak, maka dalam kenyataannya tindakan negara itu dilakukan oleh kelompok orang dari kekuatan kelompok tertentu yang terdapat dalam masyarakat negara melalui cara-cara tertentu. Pada hakekatnya kelompok atau kekuatan politik yang sedang memegang kekuasaan negara inilah yang membuat keputusan-keputusan atas nama negara kemudian melaksanakannya. Oleh karenanya

⁷ Miriam Budiarjo, op.cit., hlm 35-36.

bukan tidak mungkin bahwa kekuatan politik tertentu yang sedang memegang kekuasaan dalam negara dapat menyalah gunakan kekuasaan.⁸

Kecenderungan otoriter adalah kodrat yang melekat pada kekuasaan. Kekuasaan berpotensi otoriter dan otoritarian membutuhkan kekuasaan. Kekuasaan yang otoriter akhirnya melahirkan sistem bernegara yang korup. “*Power tend to corrupt, absolute power lands to corrupt absolutely*”, begitulah menurut **Lord Action**. Oleh karena itu pembatasan kekuasaan dari sejak dulu telah diperbicangkan oleh para ahli politik maupun ahli hukum tata negara. Mereka sependapat, agar supaya kekuasaan tidak disalahgunakan maka kekuasaan itu perlu dibatasi dan dipisahkan, kemudian lalu di atur pada seperangkat kaidah hukum yang tertuang dalam konstitusi.

Teori tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) maupun pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang menjadi salah satu muatan konstitusi sebagai pijakan dalam penyelenggaraan negara sering disebut Sistem penyelenggaraan negara. Gagasan pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan doktrin trias politica. Trias politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan, yaitu : Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat Undang-Undang (*rule making function*). Kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan Undang-Undang (*rule application*). Ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang (*rule judication*

⁸ Dahlan Thaib, Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm 18

function). Trias politica merupakan suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.⁹

Gagasan trias politica pertama kali dikemukakan oleh **John Locke** (1632-1704) dan ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan atau separation of power dalam bukunya yang berjudul "*Two Treatises on civil government*" (1690) menurut Locke kekuasaan negara di bagi dalam tiga kekuasaan yaitu, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah satu sama lain.

Dalam kurun waktu selanjutnya tepatnya pada tahun 1798. Gagasan *separation of power* yang dikemukakan oleh Locke dikembangkan kemudian oleh seorang filsuf perancis **Montesquieu** dalam bukunya berjudul "*L'Esprit Des Lois* " (*the spirit of law*). Menurut Montesquieu kekuasaan pemerintah di bagi dalam tiga jabatan, yaitu; kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan itu menurutnya harus terpisah sama sekali, baik mengenai tugasnya maupun mengenai alat perlengkapan penyelenggaranya.¹⁰ Montesquieu menekankan kebebasan yang sungguh-sungguh (kemandirian) bagi kekuasaan yudikatif, oleh kekuasaan inilah yang menjadi tulang punggung kemerdekaan individu dan sebagai tonggak penentu dalam memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi.

⁹ Miriam Budiarjo, op. cit., hlm. 151

¹⁰ Ibid., hlm.151,152,dan 153

Dari penegasan tentang pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan tersebut, pada kenyataannya ternyata menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan oleh Montesquieu yang lebih di terima.¹¹ Hal ini lebih disebabkan karena kekuasaan federatif diberbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui departemen luar negerinya masing-masing.

Kendatipun konsep trias politica Montesquieu sangat populer, namun tidak diperaktekan secara murni karena tidak sesuai dengan kenyataan. Berbagai kritik telah dilontarkan terhadap konsep tersebut, antaranya diungkapkan oleh **E.Utrecht**,¹² ia tidak sejalan dengan pemisahan kekuasaan yang dilakukan oleh Montesquieu dengan mengajukan dua keberatan :

1. Pemisahan mutlak seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu, mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan negara lain. Tidak ada pengawasan itu berarti kemungkinan bagi suatu badan kenegaraan untuk melampaui batas kekuasaannya dan oleh sebab itu kerja sama antara masing-masing badan kenegaraan dipersulit. Oleh karena itu, tiap-tiap badan diberikan kesempatan untuk saling mengawasi.
2. Dalam negara modern atau *welfare state* (mulai berkembang pada akhir abad 19 awal abad 20) lapangan tugas pemerintahan bertambah luas untuk mewujudkan berbagai kepentingan masyarakat. Dalam hal

¹¹ Moh. Mafud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 1993, hlm.83

¹² E.Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Pustaka Tinta Emas, Jakarta, 1982, hlm.20

demikian, tidak mungkin di terima asas pemisahan tegas (*vast beginsel*) bahwa tiga fungsi tersebut masing-masing hanya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan tertentu.

Menurut ketentuan UUD 1945 sebelum di amandemen, keseluruhan aspek kekuasaan negara di anggap terjelma secara penuh dalam Majelis Permusyawaratan rakyat. Sumbernya berasal dari rakyat yang berdaulat. Dari majelis inilah kekuasaan rakyat itu dibagikan secara vertikal kedalam fungsi-fungsi 5 lembaga Tinggi Negara, yaitu lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Dalam pembagian fungsi legislatif, eksekutif, yudikatif tersebut, sebelum diadakannya perubahan terhadap UUD 1945 bisa dipahami bahwa fungsi kekuasaan yudikatiflah yang tegas ditentukan bersifat mandiri dan tidak dicampuri cabang kekuasaan lain. Sedangkan presiden meskipun merupakan lembaga eksekutif, juga ditentukan memiliki kekuasaan membuat undang-undang, sehingga dapat dikatakan memiliki fungsi legislatif dan sekaligus fungsi eksekutif. Kenyataan inilah yang menyebabkan munculnya kesimpulan bahwa UUD 1945 tidak dapat disebut menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) seperti dibayangkan Montesquieu.¹³

¹³ Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah dan Peran Legislatif Daerah", Makalah pada Lokakarya Tentang Peraturan Daerah dan Budget Anggota DPRD SePropinsi (Baru) Banten, Di Anyer, Banten, 20 Oktober 2000, hlm.6

Oleh karena itu, dimasa reformasi ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif itu.

1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Baik teori pemisahan kekuasaan maupun teori pembagian kekuasaan yang telah dijelaskan di muka, ternyata erat kaitannya dengan bangunan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini terlihat dari pada adanya pemisahan secara tegas antara badan legislatif (parlemen) dengan eksekutif (pemerintah) dalam sistem pemerintahan persidensial. Lebih lanjut dalam Sistem ini menentukan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, kemudian presiden dan parlemen dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga presiden dan parlemen memperoleh mandat dari rakyat secara sendiri-sendiri dan keduanya terbuka untuk di nilai oleh rakyat, serta eksekutif tidak bertanggung jawab kepada parlemen.

Hal diatas didasarkan oleh pandangan John Locke dan Montesquieu yang telah diuraikan sebelumnya John Locke menegaskan bahwa konflik panjang antara raja Inggris dan badan parlemen dipecahkan dengan baik melalui pemisahan raja Inggris sebagai eksekutif dari badan parlemen sebagai legislatif. dipecahkan, dan masing-masing mempunyai kekuasaan sendiri. Sedangkan Montesquieu yang mengamati keadaan politik Inggris, menyatakan dukungannya kepada sistem pemerintahan Inggris yang telah mewujudkan pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif yang

berbeda dengan despotisme Bourbons, namun demikian pada akhirnya Inggris lebih memilih bentuk pemerintahannya dengan menggunakan Sistem parlementer. Secara historis, yang diuraikan amat rinci oleh Locke dan Montesquieu sangat besar pengaruhnya terhadap terbentuknya konstitusi Amerika Serikat, yang mengatur secara jelas pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, yudikatif dengan menggunakan bangunan Sistem pemerintahan presidensial.

Munurut pendapat S.L. Whitman,¹⁴ yang menjadi ciri dalam pemerintahan persidensial adalah:

1. Didasarkan atas pemisahan kekuasaan
2. Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan membubarkan badan legislatif dan eksekutif tidak harus meletakkan jabatannya apabila tidak mendapatkan dukungan mayoritas anggota badan legislatif.
3. Tidak ada pertanggung jawaban bersama kepada parlemen, antara presiden dengan anggota-anggota kabinet; yang terakhir bertanggung jawab sepenuhnya kepada presiden sebagai kepala pemerintahan.
4. Eksekutif (presiden) dipilih melalui badan perwakilan.

Dengan didasarkan pada pemisahan kekuasaan pada bagian 1 (satu) serta presiden di pilih melalui lembaga pemilihan bagian 4 (empat) menurut hemat penulis, untuk mendapat legitimasi yang setara dengan parlemen maka, presiden haruslah dipilih secara langsung oleh rakyat. Keberadaan lembaga

¹⁴ S.L. Whitman sebagaimana terdapat pada "Catatan Kamal Firdaus", Kamal firdaus, Makalah, untuk Diskusi Panel, Urgensi Undang-Undang Kepresidenan dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia, FH-UII,2001. hlm 1

perwakilan sebagai Badan Pemilih (*electoral college*)¹⁵ yang telah dikemukakan di atas oleh S.L. Whitman hanya bertugas menetapkan saja presiden yang sudah terpilih oleh rakyat, hal demikian di praktekkan oleh Amerika Serikat (AS) sebagai negara yang mengaku penganut murni sistem presidensial. Dengan demikian dikarenakan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka memaksa hubungan kelembagaan secara horizontal dijalankan dengan semangat pengawasan dan perimbangan (*checks and balance mechanism*).

2. Lembaga Perwakilan

Walaupun Rousseau, menginginkan tetap berlangsung demokrasi langsung seperti pada jaman Yunani Kuno, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduk dan bertambah rumitnya permasalahan-permasalahan kenegaraan maka keinginan Rousseau tersebut tidak mungkin terealisasi, maka munculah sebagai gantinya demokrasi tidak langsung melalui lembaga perwakilan", yang sebutannya serta jenisnya tidak sama di semua negara, dan sering di sebut "parlemen" atau kadang-kadang disebut Dewan Perwakilan Rakyat".¹⁶

Perkataan parlemen asalnya dari bahasa Prancis "parler" yang artinya: berbicara. Sebelum tahun 1789 di Perancis yang dinamakan parlemen itu

¹⁵ Secara formal menurut Konstitusi Amerika Serikat, Presiden di pilih oleh para pemilih (electors) yang di dalam literatur di kenal dengan electoral college, yaitu badan pemilih yang keanggotaannya di pilih langsung oleh rakyat di setiap negara bagian dengan jumlah yang sama dengan jumlah utusan dari negara bagian yang bersangkutan dalam keanggotaan senat dan lembaga perwakilan (*House of Representative*) di congress, untuk setiap kali diadakan pemilihan Presiden. Fungsi electoral college tidak lebih sebagai party dummies dan mereka hanya sebagai rubber stamps

¹⁶ Padmo Wahyono sebagaimana di kutip Bintan R. Saragih, op.cit., hlm 56

adalah Mahkamah Agung. Dewasa ini yang di maksud dengan parlemen adalah Lembaga Perwakilan Rakyat, yaitu tempat rakyat memperdengarkan suaranya dalam pemerintah. Parlemen merupakan badan perwakilan yang tertinggi dalam negara, yang susunanannya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Umumnya fungsi badan perwakilan ataupun lembaga legislatif di berbagai negara berbeda-beda, meskipun dalam garis besarnya sama saja, yaitu:¹⁷

- 1) Menentukan undang-undang;
- 2) Di beberapa negara seperti Inggris misalnya, juga berwenang untuk mewujudkan perubahan terhadap konstitusi;
- 3) Menempatkan dan mengawasi jalanya pemerintahan dengan interpelasi, mosi, hak angket dan sebagainya;
- 4) Menetapkan anggaran (keungan) negara (budget) dengan menentukan cara-cara memperoleh dan menggunakan dana serta melakukan pengawasan terhadap anggaran tersebut (melalui Badan Pemeriksa Keuangan);
- 5) Dibeberapa negara juga memberikan rekomendasi (mengusulkan) bagi jabatan-jabatan penting negara seperti anggota Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan sebagainya;
- 6) Menentukan hubungan dengan negara-negara lain, termasuk juga menentukan perang dan damai.

¹⁷ Ibid., hlm.65-66

Dalam UUD 1945 setelah perubahan keberadaan lembaga perwakilan tersebut dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) di mana MPR terdiri dari DPR dan DPD. DPR sebagai salah satu lembaga perwakilan serta lembaga legislatif memiliki fungsi sebagai mana di atur dalam UUD 1945 setelah perubahan, sebagai berikut :¹⁸

Pasal 20A ayat 1

"Dewan Perwakilan Rakyat memiliki Fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan".

Pasal 20A ayat 2

"Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, Dewan perwakilan rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat".

Pasal 20A ayat 3

"Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyatakan usul dan pendapat serta hak imunitas".

Pasal 20A ayat 4

"Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota perwakilan rakyat di atur dalam Undang-Undang".

Sedangkan dibagian lain dalam peraturan Tata Tertib DPR NO. 16/ DPR RI/1/1999-2000 dalam Pasal 4, disebutkan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap:¹⁹

1. Pelaksanaan Undang-Undang
2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
3. Kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR.

¹⁸ Lihat UUD 1945 Pasca Amandemen

¹⁹ Lihat Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1999 - 2000

Kemudian untuk melaksanakan tugas dan wewenang tersebut sebagai mana di maksud dalam pasal 4 ayat (1), DPR dalam pasal 10 Tata Tertib DPR mempunyai beberapa hak, yaitu:

- 1) Meminta keterangan kepada presiden
- 2) Mengadakan penyelidikan
- 3) Mengadakan perubahan terhadap rancangan Undang-Undang
- 4) Mengajukan pernyataan pendapat
- 5) Mengajukan rancangan Undang-Undang
- 6) Mengajukan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan Perundang-undangan
- 7) Menentukan anggaran DPR
- 8) Memanggil seseorang

Selain dari Tata Tertib DPR NO. 16/DPR RI/I/ 1999-2000 yang lebih lanjut mengatur tugas dan wewenang DPR, serta hak-hak yang dimiliki oleh DPR, hal serupa juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, yang dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (2), yakni sebagai berikut :²⁰

1. Bersama-sama dengan presiden membuat Undang-Undang
2. Bersama-sama dengan presiden menetapkan APBN
3. Melaksanakan pengawasan terhadap;
 - a. Pelaksanaan Undang-Undang

²⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD

- b. Pelaksanaan APBN
 - c. Kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR
4. Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggung jawaban keuangan negara yang diberitahukan Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan dalam rapat paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai pengawasan
 5. Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberi persetujuan atas pernyataan perang serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh presiden
 6. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat
 7. Melaksanakan hal-hal yang ditegaskan oleh ketetapan MPR dan/atau Undang-Undang kepada DPR

Kemudian dalam ayat (3) pada Pasal yang sama dan Undang-Undang yang sama menyebutkan, bahwa :

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana di maksud dalam ayat (20), DPR mempunyai beberapa hak :

1. Meminta keterangan kepada presiden
2. Mengadakan penyelidikan
3. Mengadakan perubahan atas Rancangan Undang-Undang
4. Mengajukan pernyataan pendapat
5. Mengajukan Rancangan Undang-Undang

6. Mengajukan/menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan Perundang-undangan
7. Menentukan anggota DPR

Dengan fungsi, tugas dan wewenang serta hak yang dimiliki oleh DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20A UUD 1945, Pasal 4 dan 10 Peraturan Tata Tertib DPR N0.16/DPR RI/I/1999-2000 dan pasal 33 ayat (2) dan (3) UU No.4 Tahun 1999, maka sebagai bentuk tanggung jawab sebagai wakil rakyat, DPR yang merupakan lembaga legislatif senantiasa dapat melakukan/dapat selalu mengawasi penyelenggaraan pemerintah.

B. Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia

Kekuasaan kehakiman dalam suatu negara hukum tidak akan ada artinya apabila kekuasaan penguasa negara masih bersifat absolut dan tidak terbatas. Sehingga kemudian muncul gagasan untuk membatasi kekuasaan penguasa negara, agar dapat menjalankan pemerintahan dengan baik dan tidak sewenang-wenang. Dalam upaya membatasi kekuasaan penguasa, perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam beberapa organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarkhi (Raja Absolut). Teori mengenai pemisahan dan pembagian kekuasaan negara menjadi sangat penting artinya untuk melihat bagaimana posisi atau keberadaan kekuasaan dalam sebuah struktur kekuasaan negara. Gagasan mengenai pemisahan dan pembagian

kekuasaan negara mendapatkan dasar pijakan antara lain dari pemikiran John Lokce dan Montesqueu²¹.

Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman diserahkan kepada badan-badan peradilan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Sejalan dengan tugas pokok tersebut, maka pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadilii suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas. Hal ini berarti pengadilan wajib untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara tersebut.

Dalam ketentuan pasal 10 undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Adapun badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan:

1. Badan Peradilan Umum;
2. Badan Peradilan Agama;
3. Badan Peradilan Militer;
4. Badan Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut, Mahkamah Agung berkedudukan sebagai pengadilan negara tertinggi. Mengenai kewenangan dan

²¹ Bambang Sutiyoso, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal 17.

tanggungjawab badan-badan peradilan tersebut telah diatur dalam beberapa undang-undang di bawah ini:

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum jo. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986.
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
5. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.
6. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Di samping itu, setelah terjadi perubahan ketiga terhadap Undang-Undang Dasar 1945 penyelenggaraan kekuasaan kehakiman juga dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang kini telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Sebelumnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 diundangkan telah ada 2 (dua) undang-undang yang mengatur kekuasaan kehakiman yang mendahului dan telah dinyatakan tidak berlaku. Undang-Undang yang

dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan, dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Di samping itu ada beberapa undang-undang lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, terutama dalam lingkungan peradilan sipil/umum, yaitu:

1. Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan Sementara Untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan, Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil. Sampai sekarang ini Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 secara resmi belum dicabut, oleh karena itu masih berlaku adanya.
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung. Undang-Undang ini tidak berlaku lagi karena sudah dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970.

Kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh 4 (empat) macam Peradilan, yang semuanya berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi. Masing-masing badan peradilan tersebut mempunyai susunan dan kekuasaan yang diatur undang-undang sendiri.

Masing-masing pengadilan dalam lingkungan badan-badan peradilan tersebut mempunyai wewenang untuk menerima, memeriksa, dan mengadili

serta menyelesaikan perkara-perkara jenis tertentu yang merupakan kompetensi absolut. Karenanya, apa yang merupakan kompetensi suatu badan peradilan secara mutlak tidak mungkin dilakukan oleh badan peradilan yang lain.

Pengadilan dalam lingkungan badan peradilan umum mempunyai wewenang untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan perkara-perkara perdata dan pidana sipil untuk semua golongan penduduk (warga negara dan orang asing). Pengadilan dan lingkungan peradilan umum ini terdiri dari pengadilan negeri yang memeriksa dan memutuskan perkara pada tingkat pertama, dan pengadilan tinggi yang memeriksa dan memutuskan perkara pada tingkat banding. Pengadilan negeri berkedudukan di kota atau ibu kota kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah kota dan kabupaten. Sedangkan pengadilan tinggi berkedudukan di ibu kota propinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi.

Pengadilan dalam lingkungan badan peradilan agama mempunyai wewenang untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara-perkara perdata khusus orang-orang yang beragama Islam, yaitu perkara-perkara mengenai perkawinan, perceraian, perwarisan dan wakaf. Pengadilan dalam lingkungan peradilan agama terdiri dari pengadilan agama yang memeriksa dan memutuskan perkara pada tingkat pertama, dan pengadilan tinggi agama yang memeriksa dan memutuskan perkara pada tingkat banding. Pengadilan agama berkedudukan di kota atau ibu kota kabupaten dan daerah hukumnya meliputi wilayah kota atau kabupaten.

Sedangkan pengadilan tinggi agama berkedudukan di ibu kota propinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi.

Pengadilan dalam lingkungan badan peradilan militer mempunyai wewenang untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan perkara pidana yang terdakwa adalah anggota ABRI atau yang dipersamakan berdasarkan undang-undang. Peradilan dalam lingkungan peradilan militer ini terdiri dari Mahkamah Militer, Mahkamah Militer Tinggi dan Mahkamah Militer Agung. Mahkamah Militer memeriksa dan memutuskan perkara (kejahatan atau pelanggaran) tingkat pertama yang terdakwa anggota ABRI yang berpangkat kapten ke bawah. Kemudian mahkamah militer tinggi memeriksa dan memutuskan pada tingkat pertama perkara-perkara (kejahatan atau pelanggaran), yang terdakwa atau salah seorang terdakwa pada waktu melakukan tindakan pidana itu berpangkat mayor ke atas; serta memeriksa dan memutuskan perkara pada tingkat banding segala perkara yang telah diputuskan oleh Mahkamah Militer. Tempat kedudukan Mahkamah Militer dan Mahkamah Militer Tinggi ditetapkan oleh Menteri Kehakiman bersama-sama dengan Menteri Pertahanan dan Keamanan. Sedangkan Mahkamah Militer Agung memeriksa dan memutuskan pada tingkat pertama perkara-perkara (kejahatan atau pelanggaran) yang berhubungan dengan jabatannya yang dilakukan oleh²²:

1. Sekretaris Jendral Departemen Pertahanan dan Keamanan;
2. Panglima Besar;

²² Ridwan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1999, hal 198.

3. Kepala Staf Angkatan Bersenjata;
4. Kepala Staf Angkatan Darat, Laut dan Udara serta Kepolisian.

Selain itu Mahkamah Militer Agung juga memeriksa dan memutuskan pada tingkat banding segala perkara yang telah diputuskan oleh Mahkamah Militer Tinggi pada tingkat pertama dimintakan pemeriksaan ulangan. Mahkamah Militer Agung berkedudukan di tempat kedudukan Mahkamah Agung RI dan daerah hukumnya ialah seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

Dulu, sebelum adanya peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1977 tentang Jalannya Pengadilan dan Pemeriksaan Perkara Perdata dan Perkara Pidana oleh Pengadilan Agama dan Pengadilan Militer, maka keputusan yang diberikan oleh Mahkamah Militer Agung merupakan keputusan akhir yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Jadi keputusan-keputusan pengadilan dalam lingkungan peradilan militer tidak bisa dimintakan pemeriksaan tingkat kasasi di Mahkamah Agung. Sebab tidak ada hukum acara pemeriksaan kasasi. Tetapi dengan adanya Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1977 tersebut, yang dikeluarkan pada tanggal 26 November 1977, maka putusan-putusan pengadilan dan lingkungan peradilan militerpun dapat dilimpahkan pemeriksaan tingkat kasasi, yaitu dengan mempergunakan hukum acara kasasi yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Mahkamah Agung. Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, dan hukum acara kasasi sekarang termuat dalam Undang-Undang

Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, yang juga berlaku bagi pengadilan dalam lingkungan badan peradilan militer.

Sedangkan peradilan dalam lingkungan badan Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai wewenang untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan perkara-perkara atau sengketa tata usaha negara, yaitu sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan 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. Sedangkan yang dimaksud dengan “keputusan tata usaha negara” adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Kendatipun mengenai pelaksanaan peradilan dari semua badan peradilan berpuncak pada Mahkamah Agung, namun pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan badan peradilan dilakukan oleh departemen masing-masing. Badan peradilan umum dibina oleh Departemen Kehakiman, badan peradilan agama dibina oleh Departemen Agama, badan peradilan militer dibina oleh Departemen Pertahanan dan Keamanan, dan badan peradilan Tata Usaha Negara dibina oleh Departemen Kehakiman. Namun pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan yang dilakukan

departemen-departemen ini tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutuskan sesuatu perkara.

Pemberian kebebasan kepada kekuasaan kehakiman dalam melaksanakan peradilan memang sudah selayaknya, karena perbuatan mengadili adalah perbuatan yang luhur untuk memberikan suatu putusan terhadap suatu perkara yang semata-mata harus didasarkan kepada kebenaran, kejujuran, dan keadilan. Harus dijauhkan dari tekanan atau pengaruh dari pihak manapun baik oknum, golongan dalam masyarakat, apalagi suatu kekuasaan pemerintah yang biasanya mempunyai jaringan yang kuat dan luas, sehingga dikhawatirkan pihak lainnya yang lemah akan dirugikan²³.

Semua badan peradilan tersebut dalam melaksanakan tugasnya harus menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila. Realisasi dasar Pancasila tersebut terutama dapat dilihat dalam setiap putusan pengadilan memakai amar putusan yang berbunyi “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Semua itu merupakan jaminan yang sebaik-baiknya oleh kekuasaan kehakiman kepada pencari keadilan yang berperkara di Pengadilan, yang tidak akan dibedakan kedudukan atau martabatnya.

Peradilan juga harus memenuhi harapan pencari keadilan yang selalu menghendaki peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Tidak diperlukan pemeriksaan dan acara yang berbelit-belit yang dapat menyebabkan proses bertahun-tahun, bahkan kadang-kadang harus dilanjutkan

²³ Wantjik Saleh, *Kehakiman dan Peradilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, hal 17.

oleh ahli waris pencari keadilan. Biaya ringan artinya biaya yang serendah mungkin sehingga dapat terpikul oleh rakyat. Ini semua dengan tanpa mengorbankan ketelitian untuk mencari kebenaran dan keadilan.

Sasaran penyelenggaraan kekuasaan kehakiman adalah untuk menumbuhkan kemandirian para penyelenggara kekuasaan kehakiman dalam rangka mewujudkan peradilan yang berkualitas. Kemandirian para penyelenggara dilakukan dengan meningkatkan integritas ilmu pengetahuan dan kemampuan. Sedangkan pengadilan yang berkualitas merupakan produk dari kinerja para penyelenggara negara peradilan tersebut²⁴.

Pembahasan kekuasaan kehakiman tidak dapat dilepaskan dari penelaahan prinsip-prinsip yang diatur oleh kekuasaan kehakiman. Dengan mengetahui prinsip-prinsip yang ada, maka akan didapat suatu pemahaman atas hakekat dari kekuasaan kehakiman yang dianut oleh hukum positif Indonesia. Adapun garis besar ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004) yang dihubungkan dengan perundang-undangan lain yang terkait secara umum penulis uraikan pada bagian ini.

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman tersebut diserahkan kepada badan-badan peradilan dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan

²⁴ Sarwata, *Kebijakan dan Strategi Pengaturan Sistem Peradilan Di Indonesia*, Lemhannas, Jakarta, 1997, 3-6.

mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Semua peradilan di Indonesia adalah peradilan negara yang menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.

Peradilan dilakukan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” serta dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan. Peradilan cepat atau *Contante Justitie* dalam KUHAP yang diatur terutama melalui Penjelasan Umum butir 3 e. Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam UUD.

Peradilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang. Ketentuan ini oleh KUHAP diatur dalam Penjelasan Umum butir 3 a. Tiada seorangpun dapat dihadapkan di depan pengadilan, selain yang ditentukan baginya oleh undang-undang, dan tiada seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang dituduhkan atas dirinya. Tiada seorangpun yang dapat dikenakan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan, selain atas perintah tertulis kekuasaan yang sah dalam hal-hal dan menurut cara-cara yang diatur dengan undang-undang. Penjabaran lebih lanjut mengenai hal ini dapat dilihat pada ketentuan pasal 16-46 KUHAP.

Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut dan/atau dihadapkan di pengadilan, wajib dianggap tidak bersalah sebelum adanya

putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum tetap. Hal demikian lazim disebut sebagai asas: “ praduga tidak bersalah” (*presumption of innocence*) yang oleh KUHAP diatur dalam Penjelasan Umum butir 3 c. Dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkannya, berhak menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi. Pejabat yang dengan sengaja melakukan perbuatan tersebut dapat dipidana. Pelaksanaan dari ketentuan ini, KUHAP mengaturnya melalui pasal 95-97 dan selanjutnya direalisir dalam pasal 7-15 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983.

Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukumnya tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Semua pengadilan memeriksa dan memutus dengan sekurang-kurangnya tiga orang hakim, kecuali apabila undang-undang menentukan lain. Pengadilan memeriksa dan memutus perkara pidana dengan hadirnya tertuduh/terdakwa, kecuali apabila undang-undang menentukan lain. Pengecualian yang dimaksud adalah sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Undang-Undang Nomor 11/PNS/1963 dan Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955, atau biasa disebut sebagai “peradilan absentia”. Ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 sama dengan pasal 16 ayat (1) KUHAP dan Penjelasan Umum butir 3 huruf h KUHAP.

Sidang pemeriksaan pengadilan adalah terbuka untuk umum, kecuali apabila undang-undang menentukan lain. Penjabaran dari pasal ini, dapat disimak dari bunyi pasal 153 ayat (3) KUHAP yaitu: untuk keperluan pemeriksaan hakim ketua sidang membuka sidang dan menyatakan terbuka untuk umum kecuali dalam perkara mengenai kesusilaan atau terdakwaannya anak-anak. Rumusan demikian juga terdapat di dalam Penjelasan Umum butir 3 huruf I KUHAP. Semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.

Beberapa prinsip pokok kekuasaan kehakiman yang telah penulis uraikan di atas barulah sebagian, sedangkan yang lainnya termuat dalam berbagai perundang-undangan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dan lingkungan peradilan di Indonesia.

Secara konstitusional maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kekuasaan kehakiman mempunyai kedudukan yang cukup kuat dan mempunyai kemandirian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, yang menjadi masalah adalah apakah ketentuan-ketentuan konstitusional dan peraturan perundang-undangan yang menegaskan kemandirian kekuasaan kehakiman dalam praktek dapat direalisasikan.

Membicarakan mengenai pelaksanaan kemandirian kekuasaan kehakiman perlu ada parameter yang jelas dan mempunyai tolak ukur mandiri atau tidaknya kekuasaan kehakiman. Kemandirian kekuasaan kehakiman dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu²⁵:

²⁵ Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005, *Op. Cit*, hal 52-55.

1. Kemandirian Lembaganya/Institusinya

Kemandirian dalam hal ini adalah kemandirian yang berkaitan dengan lembaga peradilanannya itu sendiri. Parameter mandiri atau tidaknya suatu institusi peradilan dapat dilihat dari beberapa hal, antara lain:

- a. Apakah lembaga peradilan tersebut mempunyai ketergantungan (saling mempengaruhi terhadap kemandiriannya dalam melaksanakan tugas) dengan lembaga lain ataukah tidak, misalnya dengan institusi kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan lembaga-lembaga lainnya. Kalau lembaga peradilan ternyata dapat dipengaruhi integritas dan kemandiriannya oleh lembaga lain tersebut, hal ini merupakan salah satu indikator bahwa lembaga peradilan tersebut tidak mandiri, atau setidaknya lembaga peradilan tersebut kurang mandiri.
- b. Apakah lembaga peradilan tersebut mempunyai hubungan hirarkhi ke atas secara formal, di mana lembaga atasannya tersebut dapat campur tangan dan mempengaruhi kebebasan atau kemandirian terhadap keberadaan lembaga peradilan tersebut. Akan tetapi perlu diperhatikan, sepanjang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, seperti memberikan pengawasan kepada peradilan di bawahnya, maka hubungan hirarkhi antara lembaga atasan dengan bawahan dapat dibenarkan secara hukum dan tidak dipersoalkan. Yang menjadi masalah kalau pengadilan atasan sampai melakukan campur tangan dalam proses pengadilan secara tidak sah di luar hal-hal yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

2. Kemandirian Proses Peradilannya

Kemandirian proses pengadilan di sini terutama dimulai dari proses pemeriksaan perkara, pembuktian sampai pada putusan yang dijatuhkannya. Parameter mandiri atau tidaknya suatu proses peradilan ditandai dengan ada atau tidaknya campur tangan dari pihak-pihak lain di luar kekuasaan kehakiman yang dengan berbagai upaya mempengaruhi jalannya proses pengadilan baik secara langsung maupun tidak langsung. Kemudian adanya intervensi tersebut apakah dapat mempengaruhi proses peradilan atau tidak. Kalau ternyata berpengaruh, berarti proses peradilannya tidak atau kurang mandiri. Sebaliknya kalau ada campur tangan tersebut ternyata tidak berpengaruh, berarti proses peradilannya dapat dikatakan mandiri.

Menurut teori kedaulatan hukum, negara pada prinsipnya tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), tetapi harus berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Negara berdasarkan hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, sedangkan hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum, yakni keadilan. Hukum yang baik dan adil perlu dikedepankan, utamanya guna menghindari kemungkinan hukum dijadikan alat oleh penguasa untuk melegitimasi kepentingan tertentu, baik kepentingan penguasa sendiri maupun kepentingan kelompok tertentu yang dapat merugikan kepentingan rakyat. Hukum ada kalanya dijadikan topeng legalitas untuk melindungi kepentingan penguasa atau kepentingan kelompok tertentu,

sehingga atas dasar legalitas itu kesewang-wenangan dapat dilakukan dengan bebas.

Suatu negara yang menyatakan sebagai negara hukum, dapat dengan mudah tergelincir menjadi negara dictator atau negara pejabat. Karena meskipun dalam negara tersebut berlaku hukum dan pemerintahan yang diselenggarakan atas hukum, tetapi hukum yang berlaku dinegara itu adalah hukum yang dibuat oleh dan untuk kepentingan penguasa negara itu, dalam rangka memperluas dan mempertahankan kekuasaannya. Hukum tersebut secara formal sah berlaku sebagai hukum, karena dibuat oleh lembaga yang berwenang membuatnya, tetapi hukum yang demikian secara material bertentangan dengan maksud dan dasar hukum, yakni keadilan. Hukum tidak berpihak secara adil melindungi kepentingan rakyat. Untuk itu diperlukan sikap kehati-hatian dan kewaspadaan, agar tidak tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat. Disebut negara pejabat karena hukum dibuat oleh dan untuk kepentingan pejabat dengan cara berlindung dibalik kepentingan negara, bangsa, masyarakat atau kepentingan umum²⁶

Hukum berfungsi untuk menegakkan kebenaran dalam mencapai keadilan, di mana keadilan tersebut merupakan hal yang pokok bagi manusia dalam hidup bermasyarakat. Untuk mencapai keadilan yang benar-benar dikehendaki oleh masyarakat dibutuhkan adanya lembaga-lembaga yang bertugas menyelenggarakan keadilan itu, salah satunya adalah lembaga peradilan.

²⁶ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty Yogyakarta, 1997, hal. 9.

Peradilan adalah pekerjaan hakim atau badan pengadilan. Hakim dan pengadilan adalah badan yang oleh penguasa dengan tegas dibebani tugas untuk memeriksa pengaduan tentang gangguan hak (hukum) atau memeriksa gugatan dan badan itu memberikan putusan hukum²⁷.

Lembaga-lembaga yang bertugas untuk menetapkan keadilannya atau dengan perkataan lain bertugas memberi kontrol, meminta pertanggungjawaban, dan memberi sanksi-sanksinya, maka tindakan pertama yang harus diperhatikan ialah mencari kebenaran tentang fakta-fakta.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah salah satu lembaga yang bertugas menyelenggarakan keadilan dan juga harus memperhatikan kebenaran-kebenaran tersebut untuk mencapai keadilan. Demikian pula para anggota yang duduk dalam lembaga ini harus mempunyai keadilan khusus untuk itu dan terutama sekali mempunyai pengetahuan hukum yang cukup luas.

Prayudi Atmosudirdjo²⁸ dalam kertas kerjanya yang berjudul: Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara mengatakan, bahwa tujuan daripada administrasi negara adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatig*), atau tepat menurut Undang-Undang (*wetmatig*), dan atau tepat secara fungsional (efektif), dan atau berfungsi secara efisien.

²⁷ Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangan di Indonesia sejak 1942 dan Apakah Kemanafaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Disertasi Doktor Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1971. hal. 2.

²⁸ Djoko Prakoso, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal. 21.

Dalam rangka memberikan perlindungan terhadap warga masyarakat dari tindakan pejabat administrasi negara yang bertentangan dengan hukum maupun kepatutan dalam masyarakat atau untuk menghindari kesewenang-wenangan pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu dasar pertimbangan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah untuk menyelesaikan sengketa antara Badan atau pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional. Penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara diharapkan mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dinyatakan 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. Sedangkan 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 perdata²⁹.

²⁹ Pasal 1 butir 4 dan 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

Dari ketentuan di atas tergambar bahwa apabila masyarakat merasa dirugikan dari adanya keputusan tata usaha negara, maka masyarakat baik orang perorangan maupun badan hukum perdata (penggugat) yang dirugikan dapat mengajukan gugatan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (tergugat) yang mengeluarkan keputusan tersebut melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah memberikan perlindungan kepada warga masyarakat terhadap berbagai keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengakibatkan kerugian bagi yang terkena keputusan tersebut. Dalam peradilan adanya kesamaan di depan hukum (*Equality Before The Law*) antara penggugat dan tergugat, sehingga keduanya diperlakukan sama di depan hukum, di mana hak dan kewajibannya untuk mendapatkan kebenaran dan keadilan sama-sama diperhatikan, tinggal pengadilan saja melalui keputusannya membuktikan kebenaran dan keadilan tergugat atau penggugat yang harus diutamakan menurut hukum dan kepatutan dalam masyarakat.

3. Kemandirian Hakimnya

Kemandirian hakim di sini dibedakan tersendiri, karena hakim secara fungsional merupakan tenaga inti penegakan hukum dalam menyelenggarakan proses peradilan. Parameter mandiri atau tidaknya hakim dalam memeriksa perkara dapat dilihat dari kemampuan dan ketahanan hakim dalam menjaga integritas moral dan komitmen kebebasan profesinya dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dari

adanya campur tangan pihak lain dalam proses peradilan. Kalau para hakim terpengaruh oleh campur tangan pihak-pihak lain dalam menjalankan tugas dan wewenang yudisialnya, berarti hakim tersebut kurang atau tidak mandiri. Sebaliknya kalau hakim tidak terpengaruh dan dapat tetap bersikap obyektif, meskipun banyak tekanan psikologis dan intervensi dari pihak lain, maka hakim tersebut adalah hakim yang memegang teguh kemandiriannya.

Kemandirian kekuasaan kehakiman khususnya menyangkut kemandirian hakimnya di satu sisi dikatakan bahwa hakim sudah mandiri dan selalu menjaga integritas moralnya untuk selalu bersikap obyektif, artinya banyak hakim yang mengatakan bahwa mereka tidak terpengaruh oleh berbagai tekanan atau campur tangan dari pihak lain. Namun kenyataan juga banyak menunjukkan bahwa hakim dapat dipengaruhi oleh pihak lain dalam proses peradilan, sehingga banyak mendapat sorotan tajam dari masyarakat, yang mensinyalir bahwa kondisi peradilan di Indonesia dewasa ini sangat memprihatikan, kalau tidak boleh dikatakan parah. Sehingga tidak mengherankan kalau sering didengar istilah-istilah “Peradilan Kelabu, Mafia Peradilan, Kolusi peradilan” dan lain sebagainya yang menurunkan citra lembaga peradilan³⁰.

Pada tataran normatif dengan tegas dan jelas dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah merdeka dan mandiri, artinya tidak terpengaruh dengan campur tangan pihak lain. Namun dalam tataran

³⁰ Sudikno, 1998, sebagaimana dikutip Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005, *Op. Cit*, hal 55.

kenyataannya bahwa kemandirian hakim banyak juga yang tidak mampu dijaga dan dilaksanakan oleh para hakim, sehingga dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya seorang hakim terpengaruh dengan pihak-pihak lain, yang pada akhirnya hakim menjadi tidak atau kurang mandiri.

C. Sekilas Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Pengadilan bukanlah diartikan semata-mata sebagai badan untuk mengadili, melainkan sebagai pengertian yang abstrak yaitu memberikan keadilan. Berarti dalam hal ini berkaitan dengan tugas badan pengadilan atau hakim dalam memberikan keadilan, yaitu memberikan kepada yang bersangkutan konkretnya kepada yang mohon keadilan, apa yang menjadi haknya atau apa hukumnya. Dengan kata lain peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas hakim dalam memutuskan perkara untuk mempertahankan atau menjamin ditaatinya hukum materiel³¹.

Dalam suatu peradilan ada dua hal yang prinsip yang harus diperhatikan, baik oleh aparat penegak hukum maupun oleh pencari keadilan, yaitu hukum dan keadilan. Kedua hal ini terkadang seiring sejalan, namun terkadang juga kedua hal ini saling bertentangan. Berkaitan dengan hal ini, Mohammad Shiddiq Tgk. Armia mengatakan bahwa peradilan hukum lebih cenderung menyelesaikan perkara melalui pengadilan sebagai lembaganya,

³¹ Sudikno Mertokusumo, 1971, *Op. Cit*, hal. 2.

sedangkan peradilan keadilan lebih menempuh jalur di luar pengadilan, seperti dengan jalan perdamaian melalui lembaga arbitrase³².

Sebelum menguraikan lebih lanjut mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, terlebih dahulu penulis kemukakan tentang penggunaan istilah antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Administrasi. Penggunaan kedua istilah ini dipengaruhi oleh pengertian dari Administrasi (*Administration*). Mereka yang mengartikan Administrasi sebagai Administrasi saja menggunakan istilah Peradilan Administrasi atau Peradilan Administrasi Negara, sedangkan yang mengartikan Administasi sebagai Tata Usaha Menggunakan istilah Peradilan Tata Usaha Negara.

Secara teoritis penggunaan istilah Peradilan Administrasi lebih tepat dari pada istilah Peradilan Tata Usaha Negara, karena istilah peradilan administrasi lebih luas daripada istilah Peradilan Tata Usaha Negara atau dengan kata lain, istilah Peradilan Tata Usaha Negara lebih sempit daripada istilah peradilan administrasi³³.

Menurut ketentuan hukum positif, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, istilah yang dipergunakan adalah Tata Usaha Negara. Namun demikian dapat juga dipergunakan istilah Administrasi Negara. Pengertian Tata Usaha Negara secara stipulatif disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang menyatakan: Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang

³² Mohammad Shiddiq Tgk. Armia, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hal. 45.

³³ S.F. Marbun, 1997, *Op. Cit.*, hal. 41.

melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Dari uraian di atas tergambar bahwa antara peradilan tata usaha negara dengan peradilan administrasi hanya didasarkan pada perbedaan penggunaan istilah saja, sehingga dalam pembahasan mengenai peradilan tata usaha negara penulis juga menggunakan istilah peradilan administrasi.

Rochmat Soemitro³⁴ merumuskan peradilan administrasi dalam arti luas meliputi: peradilan administrasi dalam arti sempit atau peradilan administrasi murni dan peradilan administrasi tak murni (dalam bidang pajak), kemudian membedakan ketetapan administrasi murni, quasi peradilan (peradilan semu), ketetapan semi administrasi dan semi peradilan.

Prajudi Atmosudirdjo³⁵ memberikan perbedaan antara peradilan administrasi dalam arti luas adalah peradilan yang menyangkut pejabat-pejabat dan instansi-instansi administrasi negara, baik yang bersifat perkara pidana, perkara perdata, perkara agama, perkara adat, dan perkara administrasi Negara murni.

Dengan mendasarkan pada cara menjalankan dan melaksanakan hukum, Sjachran Basah memberikan pengertian lain daripada pengertian terdahulu. Menurut Sjachran Basah pengertian peradilan administrasi dalam arti luas mencakup peradilan administrasi yang sesungguhnya atau peradilan administrasi murni dan peradilan administrasi semu yang disebut peradilan

³⁴ Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1976, hal. 49.

³⁵ Prajudi Atmosudirdjo, *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara*, Simposium PTUN, BPHN-Binacipta, Bandung, 1977, hal. 67-68.

administrasi yang tidak sesungguhnya. Peradilan administrasi dalam arti sempit hanya mencakup peradilan administrasi murni atau peradilan administrasi sesungguhnya³⁶.

S.F. Marbun³⁷ sependapat dengan Sjachran Basah yang menggolongkan pengertian peradilan administrasi dalam arti luas mencakup peradilan administrasi sesungguhnya dan peradilan administrasi semu atau tidak sesungguhnya, dengan mendasarkan pada cara menjalankan hukum. Namun demikian S.F. Marbun menambahkan persyaratan lain, yakni: adanya kemampuan mencari dan menemukan fakta, kemudian menerapkan kaidah-kaidah hukum dengan tidak memihak dan tidak dipengaruhi oleh kebijaksanaan pemerintahan. Fungsi demikian ini pada hakekatnya sama dengan fungsi sebuah peradilan.

Dari uraian di atas tergambar bahwa peradilan administrasi terdiri dari dalam arti luas dan dalam arti sempit, adapun unsur-unsur peradilan administrasi tersebut adalah sebagai berikut:

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

³⁶ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hal. 37.

³⁷ S.F. Marbun, 1997, *Op. Cit.*, hal. 47.

e. Adanya hukum formal³⁸.

Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

Pada umumnya dalam hukum acara adanya kompetensi (kewenangan) suatu badan peradilan untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara. Kompetensi tersebut dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif adalah kewenangan Pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya, sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan Pengadilan sesuai dengan objek atau materi atau pokok sengketa.

a. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif kewenangan suatu pengadilan ditentukan berdasarkan wilayah hukum yang menjadi wilayah kewenangannya. Suatu pengadilan berwenang memeriksa suatu sengketa, apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak yang bersengketa berkediaman di wilayah hukumnya.

Kompetensi relatif Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut dapat dikaitkan dengan pengadilan itu sendiri (Lihat Pasal 6 Undang- Undang Nomor 5 tahun 1986). Pada dasarnya gugatan diajukan di tempat kedudukan tergugat dan bilamana tergugat lebih dari satu Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya

³⁸ S.F. Marbun, 1997, *I b i d.*, hal. 49.

meliputi tempat kedudukan salah satu Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tersebut.

Untuk membantu dan memudahkan masyarakat pencari keadilan bersengketa di Pengadilan Administrasi, maka apabila tempat kedua-duanya Tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman Penggugat, gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat, untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan. Bahkan dalam hal-hal tertentu gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerahnya hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat. Sedangkan bilamana Penggugat dan Tergugat berada diluar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta. Demikian pula bilamana Tergugat diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan Tergugat.

b. Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut berhubungan dengan kewenangan Pengadilan Administrasi mengadili suatu sengketa menurut objek atau material atau pokok sengketa. Meskipun Badan / Pejabat Tata Usaha Negara dapat digugat di Pengadilan Administrasi, tetapi tidak semua tindakannya dapat diadili oleh Pengadilan Administrasi.

Tindakan Badan / Pajak Tata Usaha Negara yang dapat digugat di Pengadilan Administrasi diatur di dalam Pasal 1 butir (3) dan pasal 3 UU Nomor 5 tahun 1986, sedangkan tidak selebihnya menjadi kompetensi Peradilan Umum atau Peradilan (Tata Usaha) Militer atau bahkan untuk

masalah pembuatan Peraturan (Regeling) yang dibuat oleh Pemerintah dan bersifat umum, kewenangan untuk mengendalinya berada pada Mahkamah Agung melalui hak Uji Meterial.

Dalam ketentuan butir (4) UU No. 5 tahun 1986, dijelaskan bahwa Sengketa Tata Usaha adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara Orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku.

Diatas disebutkan bahwa sengketa tata usaha negara timbul karena dikeluarkannya “ keputusan tata usaha negara”. Apakah keputusan Tata Usaha Negara itu? Pengertian Keputusan Tata usaha Negara secara stipulatif dituangkan didalam Pasal 1 butir 93) UU No .5 tahun 1986 berbunyi;

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau bada hukum perdata.

Disamping itu masih termasuk ke dalam kompetensi absolut Peradilan Administrasi adalah ketentuan yang terdapat pada Pasal 3, yaitu dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepadanya, sedangkan hal itu merupakan kewajibannya. Jangka waktu untuk itu ditentukan empat bulan sejak permohonan diterima, jika peraturan perundang-undang tidak menentukannya. Tetapi apabila jangka waktu untuk itu ditetapkan di dalam peraturan

perundang-undang dasarnya, maka digunakan batas waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasar tersebut.

Di samping terdapat pembatasan kompetensi relatif dan kompetensi absolut, masih terdapat adanya beberapa “pembatasan” lainnya terhadap kompetensi peradilan administrasi tersebut. Meskipun suatu keputusan tata usaha negara telah memenuhi unsur dan atau ciri sebagaimana tersebut dalam pasal (3) UU No. 5 tahun 1985, tetapi keputusan tersebut tidak dapat dimasukkan sebagai kompetensi Peradilan administrasi, sehingga tidak dapat dijadikan objek sengketa tata usaha negara. Beberapa pembatasan tersebut ditemukan dalam pasal 2, pasal 48, pasal 142 dan Penjelasan Umum UU No.5 tahun 1986.

Sjachran Basah³⁹ mengelompokan pembatas-pembatas itu menjadi dua golongan, yaitu Pembatasan langsung dan Pembatasan tidak langsung.

a. Pembatas Langsung

Pembatas langsung adalah pembatasan yang tidak memungkinkan sam sekali bagi peradilan administrasi untuk memeriksa dan memutuskan sengketa tersebut. Pembatasan langsung ini terdapat di dalam pasal 2, pasal 49 dan Penjelasan Umum UU No. 5 tahun 1986.

- 1) Menurut pasal 2; Tidak termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini;

³⁹ Sjachran Basah 10-22 Agustus 1978, hal 15-17

- a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan hukum bersifat umum;
 - b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
 - c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan;
 - d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana dan peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
 - e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha angkatan Besenjata Republik Indonesia;
 - g. Keputusan Panitia Pemilihan baik dipusat maupun di daerah mengenai hasil Pemilihan Indonesia;
- 2) Menurut pasal 49; Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dikeluarkan;
- a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku;

- b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3). Menurut Penjelasan Umum (angka 1); sengketa administrasi dilingkungan Angkatan Besenjata dan dalam soal-soal Militer yang menurut ketentuan Undang-undang No. 16 tahun 1953 dan Undang-undang No.19 tahun 1958 diperiksa, diputus dan diselesaikan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Militer.

b. Pembatasan tidak langsung

Pembatasan tidak langsung adalah pembatasan atas kompetensi absolut yang masih membuka kemungkinan bagi Pengadilan Administrasi tingkat banding, untuk memberikan dan memutuskan sengketa administrasi dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administrasi yang tersedia untuk itu telah ditemukan (Lihat Pasal 48 UU No. 5 tahun 1986).

Berdasarkan pembatasan tidak langsung ini berarti sengketa harus diselesaikan lebih dahulu melalui upaya administratif (*administratif beroep*). Apabila upaya administratif telah ditempuh dan penggugat masih merasa belum puas, maka gugatan dapat langsung diajukan ke Pengadilan Tinggi Administrasi (Lihat Pasal 51 ayat (3) UU No 5 tahun 1986). Namun berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tanggal 9 juli 1991, dinyatakan bahwa apabila upaya administratif yang tersedia hanya berupa “keberatan”, maka gugatan dapat langsung diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan bukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Dengan demikian gugatan yang dapat diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, ialah apabila tersedia upaya keberatan dan banding atau hanya administratif saja.

Pembatas ini bersifat langsung yang tidak ada kemungkinan sama sekali bagi Peradilan Administrasi untuk mengadilinya, namun pembatasan langsung ini hanya bersifat sementara dan satu kali (*einmalig*). Pembatasan langsung bersifat bagi kompetensi absolut Peradilan Administrasi, berlaku bagi sengketa tata usaha negara yang sedang diadili oleh Peradilan Administrasi menurut UU No. 5 Tahun 1986.

Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara peranan hakim bersifat aktif (*nie lijdelijkheid van de rechter*). Hal ini berbeda dengan hukum acara Perdata dimana hakim bersifat pasif (*lijdelijk*). Timbulnya peranan hakim aktif dalam peradilan administrasi dilandasi pertimbangan antara lain, karena keputusan administrasi negara yang disengketakan merupakan bagian dari hukum positif yang harus sesuai dengan tertib hukum (*rechtsorde*) yang berlaku. Karena itu hakim dibebani tugas untuk mencari kebenaran materiel. Kecuali itu peran aktif hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan yang tidak seimbang antara penggugat dengan tergugat, dimana kedudukan tergugat jauh lebih kuat daripada kedudukan penggugat, baik berupa fasilitas dan keuangan maupun kemampuan pengetahuan. Diberikannya peranan aktif kepada hakim untuk mencari kebenaran materiil sesuai dengan tugasnya, pada sisi lain telah pula menimbulkan implikasi dan komplikasi tertentu bagi hakim dalam melaksanakan tugasnya. Hakim menjadi tidak lagi tergantung kepada

dalil dan bukti yang diajukan para pihak kepadanya. Dalam penjelasan pasal 107 UU Nomor 5 tahun 1986, berbunyi ; “... dalam rangka menentukan kebenaran materiil, dan tanpa tergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak , Hakim PTUN dapat menentukan sendiri :

- a. apa yang harus dibuktikan :
- b. siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh para pihak yang bersengketa dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh Hakim sendiri:
- c. alat bukti mana saja yang harus diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian:
- d. kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan.

Penilaian pembuktian diserahkan sepenuhnya kepada Hakim berdasarkan teori pembuktian bebas, bahkan Hakim dapat melakukan pengujian aspek lain diluar sengketa, sehingga mengakibatkan peran Hakim menjadi melebar. Hal demikian ini di Jerman dikenal sebagai asas *Usterschungs-maxime*, dimana oleh undang-undang kepada Hakim dibebankan kewajiban untuk mengumpulkan bahan-bahan bukti.

Konsekuensi kehadiran peran Hakim aktif ternyata telah menimbulkan persoalan cukup serius dalam hukum acara peradilan administrasi. Sebab pada prinsipnya Hakim harus membatasi diri pada obyek sengketa yang diajukan para pihak kepadanya, namun karena sebagian dari keputusan administrasi negara yang disengketakan merupakan bagian dari hukum positif yang harus sesuai dengan tertib hukum (*rechtsorde*) yang berlaku. Akhirnya penilaian

dari para pihak yang bersengketa, bukan lagi menjadi hal yang penting dan menentukan bagi Hakim.

Argumentasi teoritis yang sering dikemukakan sebagai alasan mengapa kepada Hakim administrasi diberikan peran aktif, karena Hakim tidak mungkin membiarkan dan mempertahankan tetap berlakunya suatu keputusan administrasi negara yang nyata keliru dan jelas bertentangan dengan undang-undang yang berlaku, hanya karena alasan para pihak tidak mempersoalkannya dalam obyek sengketa. Hal demikian jelas bertentangan dengan prinsip negara hukum demokratis, lebih-lebih sengketa administrasi merupakan sengketa dalam lapangan hukum publik. Keputusan Hakim akan mengikat bagi publik (*erga omnes*) dan bukan hanya mengikat para pihak yang bersengketa (*inter partes*). Dengan demikian Hakim telah melakukan tindakan ultra petita terhadap obyek sengketa. Tindakan hakim melakukan ultra petita telah diterima sebagai yurisprudensi dalam putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia.⁴⁰

Dilakukannya pembatasan terhadap suatu obyek sengketa, ada kalanya dirasakan kurang adil oleh masyarakat pencari keadilan, misalnya untuk memperoleh suatu ijin ditemukan suatu persyaratan yang cukup berat untuk dipenuhi. Kemudian syarat tersebut dijadikan obyek sengketa. Dalam gugatan diajukan tuntutan agar dilakukan penghapusan atau pencabutan terhadap persyaratan tersebut. Dengan dicabutnya syarat itu diharapkan pemohonan

⁴⁰ Penerapan asas ultra petita ini pertama sekali dituangkan dalam pertimbangan hukum Hakim Agung Republik Indonesia, Reg. No.5 K/TUN/1992, tanggal 23 Mei 1991; juga putusan pengadilan TUN Jakarta No.035/G/1991/PTUN-JKT jo Putusan Pengadilan Tinggi TUN Jakarta No. 04/B/1992/PT.TUN-JKT jo Putusan Mahkamah Agung Reg. No. 11.K/TUN/1992

suatu ijin akan mudah dikabulkan dan ijin akan mudah diperoleh, sebab persyaratan itu berkorelasi dengan persyaratan lain yang merupakan suatu kesatuan dalam sistim perijinan yang dimohonkan.

Persoalan berikutnya apakah Hakim diperkenankan meneliti keseluruhan persyaratan sistim perijinan itu? Apakah hakim dimungkinkan mencari persyaratan lainnya yang bertentangan dengan hukum, sehingga meneliti keseluruhan sistim perijinan itu? Menurut **Peter JJ. Van Buren**, Hanya dalam hal menyalahi hukum secara menyolok, utamanya tindakan yang bertentangan dengan ketentuan yang tergolong mengenai ketertiban umum atau adanya penafsiran yang jelas-jelas keliru. Hakim karena jabatannya wajib menyempurnakan objek sengketa yang diajukan para pihak kepadanya. Akhirnya kepada Hakim diberikan wewenang untuk melakukan hak uji (*toetsing*). Disini Hakim akan berperan sebagai pengawal dan penegak cita-cita negara hukum, karena ditangan para hakim administrasi terletak tanggung-jawab dan jaminan tegaknya cita-cita negara hukum Indonesia.

Adanya tindakan hakim menyempurnakan atau melengkap objek sengketa yang diajukan para pihak kepadanya, berarti hakim telah melakukan *ultra petita*. Tindakan hakim demikian dapat mengarah kepada tindakan *reformatio in peies*, maksudnya hakim justru memberikan putusan yang merugikan atau mengurangi kedudukan atau kepentingan hukum penggugat. Putusan hakim itu justru lebih merugikan penggugat dibandingkan keadaan penggugat sebelum mengajukan gugatan. Timbulnya *reformation in peies* merupakan konsekuensi terjauh dari tindakan melakukan *ultra petita*. Karena

itu hakim harus mengupayakan seminimal mungkin untuk tidak melakukan ultra petita. Hakim peradilan administrasi hanya diperkenankan melakukan ultra petita, terbatas dalam hal memperbaiki fakta yang tidak didalihkan para pihak dan menambah apa yang diminta penggugat.⁴¹ Memang melakukan ultra petita dimungkinkan atau diperbolehkan dan dilarang, sepanjang keputusan administrasi negara yang disengketakan masih dalam batas wewenang hakim Peradilan Tata Usaha Negara.

Penerapan ultra petita dalam lingkungan peradilan administrasi di Indonesia telah diterima sebagai yurisprudensi. Mahkamah Agung pertama sekali mengintrodusir lembaga ultra petita dalam lingkungan peradilan administrasi melalui putusan Reg. No. 5 K/TUN/1992. Dalam pertimbangan hukumnya dirumuskan dengan tegas tindakan melakukan ultra petita tersebut. (...” Menimbang bahwa Mahkamah Agung berpendapat bahwa walaupun pihak penggugat-penggugat asal tidak mengajukannya dalam petitum, MA dapat mempertimbangkan dan mengadili semua keputusan atau penetapan-penetapan yang bertentangan dengan tatanan yang ada, yakni putusan MA No.1523 K/Sip/1982 tersebut dimuka : bahwa adalah tidak dapat dibenarkan bila hukum membiarkan keputusan-keputusan dan/atau penetapan-penetapan yang bertentangan dengan tatanan hukum yang ada tersebut berlanjut hanya berdasarkan pertimbangan karena pihak-pihak dalam perkara tidak mengajukan pertentangan yang ada tersebut di persidangan, lagi pula tidak

⁴¹ Penerapan *reformatio in peies* dalam putusan PTUN Jakarta No. 035/G/1991/PTUN-JKT. Dalam perkara ini ditemukan adanya penerapan “ *reformatio in peies* “ yang menimbulkan arti lain, yaitu pihak tergugat yang “ dituntut “ untuk melakukan suatu perbuatan ternyata oleh hakim malahan “ dibebani “ tugas untuk melakukan hal-hal lain lagi; Lihat anotasi terhadap putusan PTUN Jakarta tersebut pada GEMA PERATURAN Tahun II No. 4 1994, hal.11

pada tempatnya bila hak menguji hakim hanya dibatasi pada objek sengketa yang telah diajukan oleh pihak-pihak, karena sering objek sengketa tersebut harus dinilai dan dipertimbangkan dalam kaitannya dengan bagian-bagian penetapan-penetapan atau keputusan-keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak dipersengketakan antara kedua belah pihak

Di Belanda hakim administrasi sedapat mungkin menghindari melakukan *reformatio in peies*, karena dianggap bertentangan dengan sifat dan tujuan pemberian perlindungan hukum dari peradilan administrasi terhadap warga negara.

Jika kita melihat dalam konteks keindonesiaan, pada saat proses pemeriksaan berlangsung yang dimulai sejak “ Pemeriksaan Persiapan”, hakim telah diwajibkan untuk berperan aktif memeriksa gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan. Bahkan apabila pihak penggugat mengalami kesulitan memperoleh data atau informasi yang diperlukan, hakim dapat meminta penjelasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara. Tindakan demikian ini dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan penggugat yang tidak seimbang dengan kedudukan tergugat.⁴² Kecuali itu dimaksudkan untuk membantu penggugat mengatasi kesulitan yang dihadapinya, memperoleh informasi yang diperlukan sehubungan dengan sengketa yang dihadapinya.

Demikian pula saat “ Proses Pemeriksaan “ dilakukan, hakim diberikan hak dan wewenang untuk memberikan petunjuk kepada para pihak

⁴² Pasal 63 ayat 2 beserta penjelasannya, UU Nomor 5 Tahun 1986

yang bersengketa, baik mengenai upaya hukum yang dapat ditempuhnya, maupun alat bukti yang dapat dipergunakan dalam pemeriksaan sengketa yang dihadapinya.⁴³

Ketika pemeriksaan sedang berlangsung, hakim atas prakarsanya sendiri dapat menarik “ pihak ketiga “ (*vrijwaring*) sebagai *intervenient* untuk masuk dalam proses sengketa, baik untuk membela hak-haknya sendiri (*tussenkomst*), maupun sebagai peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang sedang bersengketa (*voeging*).⁴⁴

Menarik masuknya pihak ketiga sebagai *vrijwaring* (*garantie*, *penanggungan* atau *pembebasan*) dalam proses sengketa yang sedang berlangsung tidak dikenal dalam HIR, tetapi diatur dalam pasal 70-76 Rv.

Dalam hal proses pemeriksaan “pembuktian (surat)“, hakim juga dapat memerintahkan untuk melakukan pemeriksaan terhadap surat-surat yang dipegang oleh pejabat tata usaha negara atau pejabat lain yang menyimpan surat itu. Hakim dapat juga meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang berkaitan dengan sengketa yang sedang diperiksa. Hakim dapat juga memerintahkan agar surat dibawa untuk diperlihatkan dipengadilan. Bahkan apabila ada persangkaan atau kekhawatiran bahwa surat-surat tersebut dipalsukan, Hakim Ketua dapat menunda persidangan, kemudian mengirim surat itu kepada penyidik yang berwenang untuk melakukan penyidikan lebih dahulu atas surat palsu tersebut.⁴⁵

⁴³ Pasal 80 UU Nomor 5 Tahun 1986

⁴⁴ Pasal 83 UU Nomor 5 Tahun 1986

⁴⁵ Pasal 85 UU Nomor 5 Tahun 1986

Di dalam pemeriksaan saksi, hakim karena jabatannya dapat memerintahkan seorang saksi untuk datang didengar kesaksiannya di persidangan, bahkan apabila seorang saksi telah dipanggil dengan patuh, tetapi tidak mau datang tanpa alasan yang dapat dipertanggung-jawabkan, hakim dapat memerintahkan polisi untuk membawa saksi tersebut dengan paksa ke persidangan. Namun kewajiban saksi untuk hadir di persidangan dikecualikan apabila saksi bertempat tinggal di luar wilayah hukum pengadilan yang memeriksa sengketa. Untuk itu pemeriksaan dapat diserahkan kepada pengadilan di wilayah hukum tempat saksi berkediaman.⁴⁶

Apabila hakim ragu dan untuk menambah keyakinannya memutuskan sengketa yang diperiksa agar didukung fakta yang lebih sempurna, maka hakim karena jabatannya meskipun tidak diminta para pihak, dapat menunjuk seorang atau beberapa ahli untuk memberikan keterangan, baik dengan surat maupun dengan lisan yang diperkuat dengan sumpah atau janji.⁴⁷ Dengan adanya alat bukti tambahan tersebut diharapkan dapat membantu hakim memperoleh kepastian dan menambah keyakinannya menemukan kebenaran materiel terhadap sengketa yang diperiksanya.

Hakim juga aktif melakukan “pengawasan terhadap putusannya“, khususnya pelaksanaan ganti-rugi dan rehabilitasi. Hakim dapat memanggil para pihak untuk segera melaksanakan putusan hakim tersebut. (Pasal 97 jo pasal 116 dan pasal 117 UU Nomor 5 Tahun 1986).

⁴⁶ Pasal 86 UU Nomor 5 Tahun 1986

⁴⁷ Pasal 103 UU Nomor 5 Tahun 1986

Dalam hukum acara peradilan administrasi juga dikenal adanya 2 (dua) macam putusan yakni: Putusan akhir dan bukan putusan akhir (sela). Putusan yang bukan putusan akhir (sela), meskipun diucapkan dalam sidang namun tidak dibuat sebagai putusan tersendiri, melainkan hanya dicantumkan dalam Berita Acara Persidangan dan jika para pihak memerlukannya, pengadilan dapat memberikan salinan resminya dengan membayar biaya salinan. Dalam salinan putusan itu harus dibubuhi keterangan “ belum memperoleh kekuatan hukum tetap “, (Pasal 113 beserta penjelasannya UU Nomor 5 Tahun 1986). Hal demikian perlu dicantumkan sebab hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan, (Pasal 115 UU Nomor 5 Tahun 1986). Hal ini seperti mengandung kontradiksi dengan ketentuan bahwa keputusan badan/pejabat administrasi negara dapat ditunda pelaksanaannya. (Pasal 67 ayat (2),(3) dan (4) UU Nomor 5 Tahun 1986).

Peluang atau kontradiksi ini sering dijadikan alasan untuk tidak menunda pelaksanaan keputusan badan/pejabat administrasi negara yang digugat diputuskan (putusan sela) oleh hakim administrasi untuk ditunda pelaksanaannya. Alasan yang digunakan tidak bersedia melaksanakan putusan (sela) tersebut karena putusan (sela) itu dianggap belum mempunyai kekuatan hukum tetap, karenanya tidak dapat dilaksanakan.

Sesuai dengan prinsip peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan, maka terhadap putusan pengadilan yang bukan merupakan putusan akhir tidak dapat diajukan permintaan pemeriksaan banding secara tersendiri dan hanya

dapat dimohonkan pemeriksaan bandingnya bersama-sama putusan akhir. Tujuannya agar putusan yang bukan putusan akhir itu tidak akan menunda pemeriksaan selanjutnya. Karena itu hendaknya dihindari sedapat mungkin menjatuhkan putusan yang tidak merupakan putusan akhir. (Pasal 124 beserta penjelasannya UU Nomor 5 Tahun 1986).

Pelaksanaan terhadap putusan hakim administrasi sering menimbulkan kesulitan, utamanya disebabkan tidak adanya lembaga eksekutorial yang secara khusus berfungsi melaksanakan putusan hakim administrasi. Pelaksanaan putusan hakim administrasi sepenuhnya diserahkan kepada kesadaran badan/pejabat administrasi negara, sehingga dalam implementasinya banyak menimbulkan persoalan dan bahkan tidak jarang menimbulkan kesan munculnya sikap arogansi dari badan/pejabat administrasi yang tidak mau tunduk terhadap putusan peradilan administrasi. Karena itu menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara mengeluarkan perintah kepada pejabat-pejabat dipusat dan di daerah agar melaksanakan semua penetapan atau putusan hakim administrasi, juga hendaknya memberikan teguran kepada bawahannya apabila tidak memenuhi putusan dari hakim administrasi yang bersangkutan.

Kesulitan dalam pelaksanaan putusan hakim administrasi dapat muncul disebabkan antara lain. Karena adanya putusan Hakim administrasi yang berisi pencabutan terhadap keputusan yang disengketakan dan menerbitkan keputusan administrasi negara yang baru atau putusan untuk menerbitkan keputusan yang dimohonkan. Artinya badan/pejabat administrasi

wajib untuk melakukan putusan tersebut secara sukarela (eksekusi sukarela) selambat-lambatnya tiga bulan. Apabila setelah 3 (tiga) bulan ternyata badan/pejabat administrasi tidak mau melaksanakannya dengan sukarela, maka penggugat dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan agar memerintahkan badan/pejabat administrasi tersebut. Jika badan/pejabat administrasi itu tidak juga mau melaksanakannya, Ketua Pengadilan mengajukannya kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatannya. Instansi atasan dalam jangka waktu dua bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat bawahan untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Persoalan akan muncul jika bawahan tidak mau melaksanakan putusan pengadilan administrasi itu, sebab hal ini berkaitan dengan asas setiap tindakan pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*), Sehingga konsekuensinya setiap tindakan pejabat administrasi dilakukan sesuai asas kewenangan. Akhirnya pejabat atasan tidak boleh mengeluarkan keputusan yang bukan merupakan wewenangannya dan wewenang itu seharusnya wewenang bawahan.

Sebaliknya apabila ternyata instansi atasan ternyata tidak mengindahkan pemberitahuan Ketua Pengadilan administrasi, maka Ketua Pengadilan mengajukannya kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan administrasi. Secara yuridis tidak ada konsekuensi, resiko atau sanksi bagi presiden apabila tidak berkenan melaksanakan putusan

peradilan administrasi tersebut. Presiden hanya dibayangi sanksi moral sesuai dengan semangat dan keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean government*)

Apabila putusan peradilan administrasi itu berkaitan dengan ganti rugi dan rehabilitasi bagi seorang pegawai. Di mana badan/pejabat administrasi tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan tersebut, disebabkan berubahnya keadaan ia wajib memberitahukan hal itu kepada ketua pengadilan karena badan/pejabat itu tidak dapat memenuhinya, maka dalam waktu tiga puluh hari setelah menerima pemberitahuan itu, pejabat administrasi dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan agar ia dibebani membayar sejumlah uang atau kompensasi lain yang diinginkan. Kemudian Ketua Pengadilan memanggil kedua belah pihak untuk mencapai persetujuan mengenai jumlah uang atau kompensasi lainnya. Apabila persetujuan tidak dapat dicapai Ketua pengadilan dengan penetapan yang disertai alasan dan pertimbangan yang cukup, menentukan sendiri jumlah atau kompensasi lain yang dimaksud. Penetapan Ketua pengadilan itu dapat diajukan pihak penggugat atau tergugat kepada Mahkamah Agung untuk ditetapkan kembali. Putusan/penetapan Mahkamah Agung itu wajib ditaati kedua belah pihak.

Khusus mengenai *rehabilitasi* merupakan pemulihan hak bagi seorang pegawai negeri dalam kemampuan, 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 haknya menyangkut suatu jabatan dan pada waktu putusan pengadilan jabatan tersebut ternyata telah diisi pejabat lain, maka yang bersangkutan dapat diangkat dalam jabatan lain yang setingkat dengan jabatan semula. Akan tetapi apabila hal itu tidak mungkin, maka yang bersangkutan akan diangkat kembali pada kesempatan pertama setelah ada formasi dalam jabatan yang setingkat atau dapat ditempuh dengan cara memberikan kompensasi.

Terjadinya kesulitan atau hambatan melaksanakan putusan pengadilan administrasi itu karena secara teoritis benda-benda publik yang merupakan kekayaan negara tidak dapat diletakkan sita jaminan di atasnya. Kecuali itu kesulitan dapat juga terjadi karena adanya asas bahwa pemerintah selalu harus dianggap mampu membayar (*solvable*) dan dianutnya asas bahwa seorang pejabat tidak mungkin dikenai tahanan karena tidak melaksanakan putusan pengadilan administrasi, sesuai dengan asas bahwa kebebasan yang dimiliki pejabat pemerintah tidak diperkenankan dirampas. Hal ini akan sangat berbeda jika saja perbuatan pejabat administrasi yang tidak mau tunduk dan tidak mau melaksanakan putusan pengadilan administrasi, dikategorikan sebagai delik atau perbuatan melanggar hukum, sehingga seorang pejabat yang tidak mau tunduk terhadap putusan pengadilan administrasi, dapat dinyatakan sebagai perbuatan melanggar hukum. Lebih dari itu perlu di tumbuh kembangkan sikap moral dan rasa hormat serta rasa malu bagi seorang pejabat administrasi yang tidak mau tunduk terhadap putusan pengadilan administrasi. Dengan

demikian pejabat administrasi akan menjadi contoh teladan yang efektif dalam menghormati sendi-sendi hukum.

D. Perlindungan Hukum Melalui PTUN

Kehadiran badan peradilan, dalam bentuk apapun di suatu negara hukum, merupakan keharusan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Salah satu unsur dari mekanisme hukum, adalah peradilan itu sendiri, hanya saja bentuk riil serta teknis yuridis satu badan peradilan bermacam-macam, sehingga hal inilah yang mempengaruhi kinerja masing-masing lembaga peradilan.

Demikian juga PTUN sebagai lembaga peradilan, dan sebagai salah satu unsur mekanisme hukum di Indonesia, ke beradaannya merupakan satu kebutuhan yang mutlak. Kebutuhan ini dirasakan, mengingat dalam masa pembangunan, pemerintah beserta jajarannya mempunyai kebebasan, untuk bertindak dalam lapangan hukum administrasi atau yang dalam kepustakaan disebut *freies Ermessen*. Adanya kebebasan bertindak tersebut, jelas memunculkan potensi terjadinya pelanggaran hak-hak privat masyarakat.

Kebebasan bertindak yang dimiliki administrator, tujuannya untuk mempermudah fungsi-fungsi pemerintahan (dalam kerangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakatnya), sebagai konsekuensi dari fungsi negara *welfare state*. Kebebasan bertindak ini, tentu hampir tidak ada pada kondisi dimana dianut

paham *Legal State*. Menurut **Ridwan**, dalam *legal state* kewenangan negara, sangat terbatas sesuai dengan prinsipnya sebagai berikut” *The Least government is the best government*”⁴⁸ **AP Le Sleur** dan **JW Herberg** ⁴⁹ menggambarkannya sebagai berikut “ *The state should intervene as little as possible in people’s live and busnisses*”

Kebebasan bertindak yang dimiliki pemerintah, dalam rangka mensukseskan pembangunan tersebut, terkadang harus memasuki kehidupan privat masyarakat. Menurut Utrecht⁵⁰ sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan, menyatakan bahwa akibat masuknya pemerintah ke kehidupan privat masyarakat, menyebabkan tugas pemerintah menjadi sangat luas.

Akibat dari semakin masuknya intervensi pemerintah, ke dalam kehidupan privat masyarakat, semakin sering pula terjadi persinggungan hukum antar ke duanya. Dalam negara hukum yang baik, kepentingan masyarakat ataupun privat harus dilindungi dan tidak boleh diabaikan begitu saja. Apalagi jika hal tersebut dilakukan secara sewenang-wenang, dan hanya karena alasan kepentingan umum, ataupun kepentingan pembangunan.

Untuk menjamin adanya perlindungan, dan penyeimbangan antara hak privat masyarakat serta hak publik,

⁴⁸ Ridwan, Op.Cit halaman 11

⁴⁹ AP Le Sleur, JW Herberg, Constitutional & Administrative Law (Cavendish Publishing Limited, London, 1995) Halaman 53

⁵⁰ Ridwan, opcit, halaman 11

diperlukan satu hukum yang mengaturnya. Hukum tersebut berusaha mengatur dan menyeimbangkan, dan memberikan perlindungan, sekaligus kontrol bagi warga masyarakat .

Kebutuhan terhadap hukum yang melindungi masyarakat tersebut, kemudian meningkat menjadi kebutuhan akan satu lembaga atau institusi, yang dapat digunakan sebagai akses warga negara. Akses tersebut merupakan media, bagi warga negara untuk secara langsung membela, dan mempertahankan hak-haknya. Salah satu badan atau institusi, yang digunakan sebagai akses warga adalah Pengadilan Tata Usaha Negara, yang hadir sebagai lembaga peradilan.

Menurut Prajudi, kehadiran PTUN dalam lingkup peradilan di Indonesia, pada prinsipnya juga melaksanakan fungsi-fungsi umum pemerintahan, yaitu memberikan perlindungan baik ke pada masyarakat maupun kepada pemerintah. Di samping itu, PTUN bertujuan menjaga perkembangan Hukum Administrasi Negara itu sendiri, yaitu untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara, yang tepat menurut hukum (*rechmatig*), atau tepat menurut undang-undang (*wetmatig*), atau tepat secara fungsional (efektif) dan berfungsi secara efisien.⁵¹

Fungsi khusus dari PTUN sebagai lembaga peradilan, adalah menjadi alat kontrol masyarakat terhadap perilaku administrasi

⁵¹ Atmosudirjo, Prajudi, Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara, (Bandung Binacipta, 1977), halaman 69

pemerintahan. Menurut **Soegiyatno Tjakranegara**, fungsi kontrol⁵² yang dijalankan PTUN ini, sesuai dengan pidato sambutan Menteri Kehakiman RI dalam menyambut persetujuan DPR terhadap RUU tentang PTUN tanggal 20 Desember 1986 sebagai berikut:

Sementara kita mengakui pentingnya Peradilan Tata Usaha Negara serta menyambut gembira atas kelahirannya, namun demikian kita harus menempatkan kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara tersebut secara proporsional dalam perspektif terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa. Dalam konteks demikian Peradilan Tata Usaha Negara merupakan kontrol represif yudikatif, setelah terjadinya penyimpangan-penyimpangan atau penyalahgunaan administratif.⁵³

Adanya kontrol represif yudikatif yang dijalankan oleh PTUN, dalam menyikapi penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan administrator, dapat menjadi upaya mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Pemerintahan moderen menghendaki dukungan sistem dan perangkat administrasi moderen yang tertib, jelas dan lancar. Menurut **Ismail Saleh**, ketidakjelasan peraturan-peraturan, yang menjadi dasar untuk penyelesaian urusan itu, jumlah biaya yang harus dibayar dan jangka waktu penyelesaiannya, mengakibatkan penyelenggaraan jasa hukum tidak efisien,

⁵² Tjakranegara, Soegiyatno, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, (Jakarta, Sinar Grafika, 1992) Halaman 25 - 26

⁵³ Fauzan, Achmad, Himpunan Undang-undang lengkap tentang Badan Peradilan, (Jakarta, Yrama Widya, 2004), halaman 95

membebani masyarakat dan menimbulkan ketidak pastian. Sehingga keadaan itu menimbulkan “ekonomi biaya tinggi”⁵⁴

Berbagai parameter acuan administrasi moderen, dapat tercipta apabila, peradilan administrasi yang berjalan dengan baik (dalam menjalankan fungsinya yang *represif* yudikatif). Hal tersebut dikarenakan, peradilan administrasi, secara tidak langsung memberikan rambu-rambu kepada pejabat atau badan tata usaha negara, yang harus dipatuhinya, agar tidak terkena gugatan di badan peradilan administrasi (dalam hal ini PTUN).

Sebelum dilaksanakannya PTUN ini, banyak pula di lontarkan kritik terhadap keberadaannya. Para kritisi tersebut menyatakan bahwa keberadaan PTUN tersebut, akan menimbulkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Akan merupakan manifestasi dari falsafah individualisme sehingga bertentangan dengan Pancasila
- b. Akan merupakan pengawasan yang terlalu ketat terhadap kebijaksanaan lembaga-lembaga pemerintah sehingga akan menghambat jalannya pemerintah yang efektif dan efisien
- c. Akan menyulitkan pelaksanaan politik pemerintah khususnya dalam hal pengambilan keputusan

⁵⁴ Jurusan Hukum Tata Negara FH UII, Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara,(Jogyakarta,FH UII,1987) halaman 104

tetapi kritik tersebut telah dibantah oleh **Sunaryati Hartono**,⁵⁵ dan sekaligus menjawab kritik-kritik yang diajukan sebagai berikut:

“...bahwa tidak perlu kita mengkaitkan secara langsung pengadaan peradilan administratif itu dengan filsafah individualisme semata-mata. Sebaliknya pengadaan peradilan administrasi itu lebih merupakan salah satu tindakan pembaharuan demi perbaikan pemerintah untuk kepentingan rakyat, dan ...memperhatikan tujuan dari pada peradilan administratif itu ,yaitu agar supaya pemeliharaan keadilan di dalam masyarakat (sebagai public service negara terhadap warga-warga negaranya) dapat ditingkatkan, dan agar supaya keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan dapat terjamin dengan sempurna, kiranya pengadaan suatu sistem peradilan Tata Usaha Negara tidaklah bertentangan dengan Pancasila, yang tidak hanya hendak mencapai Keadilan sosial, akan tetapi secara khusus hendak mencapai keadilan sosial itu dengan berlandaskan azas Perikemanusiaan yang berketuhanan”

Kekhawatiran yang dikemukakan oleh para pengkritisi bukan tanpa alasan, sebab apabila pemahaman PTUN sebagai alat kontrol *represif*, benar-benar dijalankan secara ketat, bukan tidak mungkin tekanan yang demikian kuat, justru menimbulkan kontra produktif. Penggunaan peradilan administratif yang sangat represif

⁵⁵ Hartono, Sunaryati, Beberapa Pikiran Mengenai Suatu Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, (Jakarta, Binacipta, Cetakan 1, 1976,) halaman 2

,akan menyebabkan pemerintah, atau dalam hal ini pejabat dan badan tata usaha negara, menjadi sangat hati-hati dan akhirnya justru mereka tidak berbuat apa-apa.

Kekhawatiran di atas, ternyata justru tidak terjadi dalam pelaksanaan PTUN dewasa ini, bahkan justru terjadi hal yang sebaliknya, PTUN dianggap kurang mampu melayani kebutuhan masyarakat akan akses peradilan administrasi. Kekhawatiran itu sendiri, tampaknya wujud dari sikap dan pandangan ilmu Hukum Administrasi Negara yang berkembang saat itu, yang cenderung memberikan proteksi berlebihan kepada pejabat dan badan tata usaha negara.

Administrasi negara memang bagian yang tak bisa lepas dari kekuasaan, karena administrasi itu sendiri lahir dari adanya kekuasaan itu sendiri. Bukan hal yang mengherankan, apa yang terjadi saat Orde Baru (ORBA) yang memang mengedepankan kekuasaan, berusaha sekuat mungkin melindungi pejabat-pejabatnya.

Pada masa ORBA, ilmu Hukum Administrasi Negara telah dibelokkan sebagai hukum yang bersifat sepihak (yaitu sisi penguasa). Aspek yang diutamakan, pada masa ORBA. Lebih mengarah kepada kepentingan publik (dalam hal ini pemerintah), dan kurang memperhatikan ke pentingan privat. Akibat keberpihakan tersebut, kehadiran Pengadilan Tata Usaha Negara

(sebagai lembaga kontrol) mau tidak mau dirasakan cukup mengkhawatirkan, dan mengganggu kedudukan pejabat dan badan tata usaha negara.

Diperlukan adanya pemahaman dan cara pandang baru, terhadap keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga peradilan. Hal ini berarti kehadiran Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai akses keadilan masyarakat, memang tidak bisa ditawarkan lagi, tetapi di sisi lain keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara bukan merupakan penghambat mekanisme pemerintahan yang ada. Pengadilan Tata Usaha Negara harus dipahami, sebagai sarana penyeimbang, antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat.

Pemahaman baru ini dimaksudkan ,dari sisi pemerintah melihat keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara, sebagai institusi peradilan yang melakukan kontrol atas kinerjanya. Pengawasan ini sekaligus memberi arah, kepada pemerintah dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakatnya. Pengadilan Tata Usaha Negara dihadirkan bukan sebagai “Anjing Penjaga,” yang sewaktu-waktu “menggigit”, tetapi lebih sebagai pengawas yang senantiasa mengingatkan pejabat/ badan tata usaha negara, agar tidak keliru dalam melakukan tindakan tata usaha negara.

Fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara harus dikembalikan kepada tujuan awalnya, yang oleh **Prajudi Atmosudirjo** dikatakan

untuk mengembang kan dan memelihara administrasi negara, yang tepat menurut hukum (*rechtmatic*) atau tepat menurut undang-undang (*wet matig*) atau tepat secara fungsional (efektif) dan atau berfungsi secara efisien.⁵⁶

Pendapat Prajudi di atas, sesuai dengan pendapat **Henry Fayol**⁵⁷ sebagaimana yang dikutip oleh **Muchsan**, tentang makna pengawasan, yang menekankan kepada upaya untuk melakukan verifikasi, atas segala proses agar selalu stabil serta menjaga agar tidak terjadi kelemahan dan kesalahan. Walau demikian harus disadari pula, menurut Ridwan, PTUN mempunyai sisi ganda, yaitu selain fungsi preventif tetapi juga represif. Fungsi yang kedua ini, menurut **Syachran Basah**⁵⁸ memang ditujukan untuk melindungi dan mengayomi masyarakat, dalam hal kepastian hukum.

Pada sisi masyarakat, peradilan administrasi harus di manfaatkan benar-benar sebagai instrumen untuk mencari keadilan atas sengketa administrasi, dan pemanfaatannya pun di gunakan bersifat *ultimum remedium*. Masyarakat yang “*Itching to sue* “ (mudah sekali mengajukan gugatan), hanya akan menyebabkan peradilan administrasi berubah peran, dan menimbulkan dampak terganggunya peran pemerintah.

⁵⁶ Atmosudirdjo, Op.cit halaman 69

⁵⁷ Muchsan, Op.cit halaman 37

⁵⁸ Basah, Syachran, Op.Cit halaman 154

Pemahaman fungsi dan keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam suasana kedewasaan bernegara dan berpikir, akan sangat berpotensi untuk membentuk satu sistem pemerintahan, yang bersih dan berwibawa dan mampu melayani kepentingan masyarakatnya.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Hukum Pergantian Antara Waktu Anggota DPRD

Dinamika politik yang terus berkembang dalam lembaga – lembaga politik di Indonesia merupakan proses alamiah (*natural process*) yang senantiasa muncul di era reformasi. Begitu pula halnya dengan pergantian antar waktu (PAW), khususnya di lembaga legislatif adalah sesuatu yang wajar terjadi di alam demokrasi.

Namun demikian, persoalan pergantian antar waktu (PAW) seorang anggota DPRD mutlak menjadi urusan partai politik masing – masing. Proses tetap dimulai dari partai politik yang bersangkutan sebagai calon legislatif, hal ini tak bisa dipungkiri walaupun pergantian antar waktu (PAW) tersebut ada desakan dari masyarakat dan tidak serta merta langsung dapat digantikan tanpa melalui proses dan aturan yang telah ditetapkan.

Pergantian antar waktu (PAW) seorang anggota DPRD tidak dilaksanakan asal copot, tetapi dilakukan, mengacu pada aturan dan mekanisme hukum yang telah ditetapkan, dalam hal ini Undang-Undang nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan

DPRD. Sedangkan operasional pelaksanaannya dijabarkan secara terperinci dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004.

Selain peraturan perundangan sebagaimana tersebut diatas, mekanisme PAW juga diatur dalam Keputusan Mendagri yang tertuang dalam SK No.161.74-55/2008 tanggal 8 Februari Tahun 2008 tentang Peresmian Pemberhentian dan Pengangkatan Pergantian Antar Waktu (PAW).

B. Faktor Yang Melatarbelakangi Terjadinya Sengketa

Kasus pergantian antar waktu (PAW) Anggota dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjadi menarik dikaji dari sudut hukum tata negara. Ini terkait dengan ketentuan hukum pergantian antar waktu (PAW) bagi anggota dewan recalling.

Latar belakang recalling tentu berbeda-beda antar anggota dewan, mulai dari perpecahan kepengurusan partai politik, tindakan pidana anggota dewan, dan perbedaan pandangan terkait orientasi kepentingan partai politik yang didasarkan pada anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai. Namun faktor kepentingan pengurus partai politik sangat dominan menentukan recalling tersebut. recalling anggota dewan perwakilan rakyat daerah yang juga selalu memunculkan konflik internal antar pengurus partai politik dan anggota dewan yang diganti

Sejarah mencatat bahwa pada masa orde baru recalling menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan penguasa. Sedangkan sekarang recalling menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan pengurus partai politik. Akibatnya eksistensi anggota dewan sangat tergantung oleh selera pengurus partai politik, sehingga menggeser orientasi anggota dewan menjadi penyalur kepentingan pengurus partai politik. Padahal keberadaan anggota dewan karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pada awal reformasi sebenarnya recalling sempat ditiadakan berdasarkan ketentuan UU No.4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Namun kemudian pada tahun 2003 recalling muncul kembali dengan diatur dalam UU No.31 tahun 2002 tentang Partai Politik, dan UU pengganti UU No.4 tahun 1999 yaitu UU No.22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Pengaturan recalling dipengaruhi persoalan yang dihadapi DPR/DPRD untuk menertibkan anggotanya yang tidak bertanggungjawab dan tidak melakukan fungsi sebagai anggota dewan. Namun penghidupan kembali recalling di sisi lain juga sangat rentan mematikan sikap kritis di kalangan anggota dewan terhadap kebijakan-kebijakan partainya.

Meskipun harus diakui, pasal recalling cukup dilematis. Jika tidak ada, anggota dewan perwakilan rakyat bisa bekerja sesuka hatinya masing-masing. Satu-satunya sanksi yang bisa dijatuhkan hanya tidak dipilih kembali pada

pemilu berikutnya. Namun, jika diberlakukan, peluang partai politik untuk menyalahgunakannya sebagaimana terjadi di masa lalu terbuka kembali.

Pergantian antar waktu (PAW) bagi anggota dewan diatur dalam UU No.22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. PAW untuk anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD diatur dalam Pasal 84 sampai dengan Pasal 97 UU No.22 tahun 2003. Menurut UU No.22 tahun 2003 keputusan PAW anggota dewan perwakilan rakyat dikarenakan: meninggal dunia; mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis; dan diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan

Usul pemberhentian anggota dewan perwakilan rakyat oleh partai politik didasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UU No.31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Pasal tersebut menegaskan bahwa anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila; menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan atau menyatakan menjadi anggota partai politik lain; diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga; atau melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan.

Untuk tahapan pengajuan PAW anggota dewan perwakilan rakyat menurut UU No.22 tahun 2003 adalah sebagai berikut. Pertama PAW anggota DPR tahapan pengajuannya sebagai berikut yaitu Partai politik mengusulkan

kepada pimpinan DPR, Pimpinan DPR meminta verifikasi kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU), Pimpinan DPR menyampaikan kepada Presiden untuk meresmikan PAW dengan rekomendasi dari KPU, Presiden membuat Surat Keputusan (SK) tentang PAW. Kedua; PAW anggota DPRD Provinsi tahapan pengajuannya sebagai berikut; partai politik mengusulkan kepada pimpinan DPRD Provinsi, Pimpinan DPRD Provinsi meminta verifikasi kepada KPU Provinsi, Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk meresmikan PAW dengan rekomendasi dari KPU Provinsi, Menteri Dalam Negeri membuat Surat Keputusan (SK) tentang PAW. Ketiga; PAW anggota DPRD Kabupaten/Kota tahapan pengajuannya adalah sebagai berikut; Partai politik mengusulkan kepada pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota meminta verifikasi kepada KPUD Kabupaten/Kota, Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota menyampaikan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota untuk meresmikan PAW dengan rekomendasi KPUD Provinsi, Gubernur membuat Surat Keputusan (SK) tentang PAW.

Mekanisme di atas memperlihatkan bahwa keputusan PAW melibatkan empat pihak yaitu Partai Politik, Pimpinan Dewan, Komisi Pemilihan Umum, dan Presiden. Namun kuncinya terletak pada partai politik karena menjadi pihak yang menentukan ukuran PAW anggota dewan , sedangkan tiga pihak lainnya hanya bersifat administratif.

Persoalannya adalah ukuran terkait recalling sangat tidak tegas dan cenderung mudah direayasa oleh partai politik yang bersangkutan. Salah satu

ukuran recalling didasarkan pada anggaran dasar dan rumah tangga partai politik. Padahal tafsir atas pelanggaran anggaran dasar dan anggaran rumah tangga tentu sangat berbeda-beda sesuai dengan kepentingan yang bersangkutan.

Agar pelaksanaan recalling tidak menimbulkan tindakan-tindakan yang anti demokrasi, maka pelaksanaan ketentuan mengenai recalling perlu dievaluasi. Misalnya untuk mendisiplinkan anggota DPR/DPD agar kinerjanya bagus. Sebaiknya dalam peraturan pelaksana juga harus dicantumkan secara jelas anggota dewan perwakilan rakyat yang memiliki pandangan berbeda dengan pimpinan partai politik atau pemerintah atau para pemilik modal pendukung partai politik dan pemerintah tidak bisa dikenai recalling. Keputusan recalling sebaiknya didasarkan atas adanya pelanggaran tindak pidana atau kode etik dewan. Untuk pelanggaran kode etik itupun juga mesti memperhatikan aspirasi dari para pemilihnya yang dapat dilakukan melalui mosi tidak percaya yang mekanismenya bisa dicari yang efektif dan semurah mungkin.

Setelah DPR dan Pemerintah menyepakati UU Susduk yang baru, sejumlah partai politik berancang-ancang mengajukan usul pemberhentian sejumlah anggota DPR/D yang selama ini tidak lagi menjadi anggota partai bersangkutan. Dua isu perlu disimak dari undang-undang yang baru ini, kapan undang-undang ini diberlakukan. Apakah persyaratan serta prosedur pergantian anggota DPR/D cukup jelas sehingga tidak mengandung dan mengundang penafsiran ganda.

Dua pasal Ketentuan Peralihan dalam undang-undang ini memberi pesan, setidaknya kesan, tidak konsisten satu sama lain. Pasal 109 menyatakan susunan, kedudukan, keanggotaan, dan pimpinan MPR, DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota hasil Pemilu 1999 berlaku sampai lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat hasil Pemilu 2004 terbentuk. Namun, Pasal 111 menyatakan ketentuan mengenai pergantian antar waktu (PAW) anggota MPR, DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dinyatakan berlaku sejak undang-undang ini disahkan.

Kedua pasal ini dapat dibaca dengan cara berbeda. Pertama, bukankah PAW anggota DPR/D mengubah keanggotaan DPR/D?

Kedua, pergantian anggota antar waktu tidak termasuk dalam ketentuan Pasal 109 karena PAW merupakan kebutuhan setiap organisasi. Karena itu PAW harus tetap dimungkinkan dengan atau tanpa undang-undang baru. Undang-undang Susduk yang baru hanya menegaskan, ketentuan PAW yang digunakan bukan ketentuan lama berdasarkan UU No 4 Tahun 1999 tetapi berdasarkan undang-undang Susduk yang baru. Cara membaca yang manakah yang seyogianya diikuti?

Pengaturan ihwal PAW anggota DPR dan DPRD menurut UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, dan DPRD, baik mekanisme penggantian maupun mekanisme penentuan pergantian, jauh lebih jelas dan lebih pasti daripada pengaturan PAW dalam UU No 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD. Pergantian anggota DPR/D dibagi menjadi dua kategori, berhenti karena salah satu dari

tiga jenis alasan (meninggal dunia, mengundurkan diri, dan diusulkan oleh partai politik), dan diberhentikan karena salah satu dari lima alasan.

Pengambilan keputusan tentang pergantian anggota DPR/D juga dipilah menjadi dua cara: yang diputuskan Pimpinan DPR/D karena tidak memerlukan penyelidikan dan pertimbangan, serta yang diputuskan oleh Badan Kehormatan DPR/D karena memerlukan penyelidikan dan pertimbangan saksama.

Undang-undang Susduk yang baru memberi tiga jawaban. Pertama, anggota DPR/D yang berhenti atau diberhentikan antar waktu yang terpilih pada pemilihan umum karena memenuhi bilangan pembagi pemilihan (BPP) atau memperoleh suara lebih dari setengah BPP akan diganti calon yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara pada daerah pemilihan yang sama. Jawaban ini cukup jelas tanpa memerlukan tafsiran.

Kedua, anggota DPR/D yang berhenti atau diberhentikan antar waktu yang terpilih pada pemilihan umum di luar kedua kategori cara terpilih itu akan diganti oleh calon nomor urut berikutnya dari daftar calon di daerah pemilihan yang sama.

Jawaban ini tidak begitu jelas apa yang dimaksudkan dengan "selain kedua kategori" cara terpilih itu. Apakah selain kedua kategori itu masih dalam kerangka jumlah suara yang diperoleh, yaitu jumlah suara yang diperoleh tidak mencapai BPP dan tidak mendapat lebih dari 50 persen BPP. Atau, juga termasuk cara terpilih lain yang tidak berdasarkan jumlah suara

yang diperoleh calon, seperti berdasarkan nomor urut dalam daftar calon tetap?

Ketiga, bila calon pengganti kategori pertama dan kedua mengundurkan diri atau meninggal dunia, penggantinya didasarkan pada urutan peringkat perolehan suara atau urutan daftar calon berikutnya. Mekanisme pergantian anggota DPR/D berdasarkan jumlah suara yang diperoleh calon, tentu merujuk tata cara penetapan calon terpilih anggota DPR/D berdasarkan UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Anggota DPR, DPD dan DPRD. Menurut undang-undang terakhir ini, setelah kursi yang diperebutkan pada tiap daerah pemilihan terbagi habis kepada parpol peserta pemilu maka selanjutnya partai politik mengalokasikan kursi yang diperolehnya kepada mereka yang namanya ada dalam daftar calon. Calon yang memperoleh jumlah suara mencapai BPP akan dinyatakan terpilih meski yang bersangkutan menempati nomor urut terakhir dalam daftar calon. Bila tidak ada atau tidak ada lagi calon yang memperoleh jumlah suara yang mencapai BPP, kursi yang diperoleh partai politik itu dialokasikan kepada calon menurut nomor urut calon.

Dengan demikian, mekanisme penentuan pergantian anggota DPR/D yang berhenti atau diberhentikan antar waktu tidak sepenuhnya sama dengan tata cara penentuan calon terpilih yang ditetapkan UU No 12 Tahun 2003. Perbedaan ini tidak menjadi masalah karena kedua undang-undang ini mengatur hal berbeda. Undang-undang Pemilu antara lain mengatur penentuan

calon terpilih, undang-undang Susduk antara lain mengatur soal pergantian anggota DPR/D antar waktu.

Bila demikian apa persoalan yang timbul dengan berlakunya UU No 22 Tahun 2003 itu? Persoalan timbul karena adanya ketentuan peralihan dalam undang-undang Susduk itu. Pada satu pihak undang-undang Susduk ini dinyatakan berlaku tahun 2004 setelah anggota DPR/D dan DPD hasil Pemilu 2004 dilantik dan menjalankan tugasnya. Tetapi, pada pihak lain dinyatakan, khusus ketentuan pergantian antar waktu anggota DPR/D dinyatakan berlaku sejak undang-undang Susduk diundangkan. Ini berarti, PAW anggota DPR/D sejak 31 Juli 2003 harus mengikuti ketentuan PAW menurut UU No 22 Tahun 2003.

Pemberlakuan undang-undang Susduk yang dirancang untuk hasil Pemilu 2004 atas PAW anggota DPR/D yang dipilih berdasarkan undang-undang Pemilu 1999 jelas menyulitkan KPU yang ditugaskan undang-undang melakukan verifikasi atas persyaratan pengganti anggota DPR/D yang berhenti atau diberhentikan antar waktu.

Bagaimana menentukan penggantinya, bila ada anggota DPR/D hasil Pemilu 1999 berhenti atau diberhentikan antar waktu? Untuk menjawabnya diperlukan ketersediaan informasi perihal: (1) urutan calon anggota DPR/D hasil Pemilu 1999 di tiap daerah pemilihan menurut jumlah suara yang diperoleh, (2) nomor urut calon dalam daftar calon tetap tiap daerah pemilihan pada Pemilu 1999.

Mengingat sistem pemilu yang diterapkan pada Pemilu 1999 bukan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka tetapi proporsional dengan daftar calon tertutup, atau, karena pada Pemilu 1999 para pemilih hanya diminta memberi suara kepada partai politik peserta pemilu, maka informasi tentang urutan calon menurut jumlah suara yang diperoleh tidak tersedia. Karena itu PAW anggota DPR/D hasil Pemilu 1999 tidak mungkin dilaksanakan berdasarkan pencapaian jumlah suara, baik mencapai BPP maupun yang di bawah BPP.

Bila demikian, yang tersisa hanya daftar calon menurut nomorurut. Tetapi Undang-Undang Pemilu 1999 membedakan nomorurut calon anggota DPR/D menjadi dua kategori, nomorurut calon di tiap daerah pemilihan (misalnya Daftar Calon Tetap Anggota DPR untuk semua partai di suatu provinsi), dan nomorurut calon menurut wilayah yang diwakili. Hal terakhir ini terjadi karena Undang-Undang Pemilu 1999 mewajibkan partai politik menentukan wilayah yang diwakili tiap calon. Seseorang mungkin menempati nomor empat dalam suatu daftar calon tetap Anggota DPR dari suatu provinsi tetapi yang bersangkutan dapat saja menempati nomorurut satu untuk mewakili suatu kabupaten/kota.

Selain itu definisi daerah pemilihan menurut Undang-Undang Pemilu 1999 berbeda dengan daerah pemilihan menurut UU No 12 Tahun 2003. Karena itu masih tersisa dua pertanyaan: (1) apakah nomorurut calon menurut daerah pemilihan, atau, nomorurut calon menurut wilayah yang diwakilinya; dan (2) apakah daerah pemilihan yang dimaksud menurut undang-Undang

Pemilu 1999 atau daerah pemilihan menurut UU No 12 Tahun 2003. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tidak memberi jawaban yang jelas terhadap kedua pertanyaan ini.

Undang-Undang Susduk yang baru menugaskan KPU membuat tata cara verifikasi terhadap persyaratan calon pergantian antar waktu anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Bila demikian, apa pedoman KPU dalam melakukan verifikasi terhadap calon pengganti anggota DPR/D yang diusulkan oleh partai politik melalui pimpinan DPR/D? Bila suatu partai politik mengajukan calon pengganti menurut nomor urut berdasar daerah pemilihan, apakah KPU/KPUD dapat menyatakan tidak sah? Sebaliknya bila suatu partai politik mengajukan calon pengganti menurut nomor urut berdasar wilayah yang diwakilinya, apakah KPU/KPUD dapat menyatakan tidak sah? Ataukah, keduanya sama-sama sah sehingga KPU/KPUD tidak dapat menolaknya?

Ketidakjelasan seperti ini akan menimbulkan konflik internal dalam partai karena sebagian pengurus partai (khususnya tingkat pusat) lebih memilih nomor urut menurut daerah pemilihan, sedangkan sebagian lagi (khususnya tingkat daerah) cenderung memilih nomor urut menurut wilayah yang diwakili.

C. Penyelesaian Sengketa Pergantian Antar Waktu Anggota Dewan Rakyat Daerah Melalui Peradilan Tata Usaha Negara

Salah satu perbedaan hukum acara peradilan administrasi Indonesia dengan hukum acara lainnya seperti hukum acara perdata dan hukum acara pidana, ialah ditemukannya pengaturan hukum formal (acara) peradilan administrasi secara bersama-sama dengan hukum materialnya. Meskipun Hukum Acara Peradilan Administrasi telah diatur di dalam UU Nomor 5 tahun 1986, baik proses pemeriksaan tingkat pertama maupun proses tingkat banding, namun Hukum Acara yang digunakan pada umumnya sama dengan hukum acara pada Peradilan Umum untuk Hukum Acara Perdata, dengan beberapa kekhususan atau pengecualian yang merupakan ciri khas dari Hukum Acara Peradilan Administrasi yakni:

1. Dikenalnya Tenggang Waktu Gugat

Tenggang waktu gugat (*beroepstermijn*) lajim juga disebut dengan istilah *bezwaartermijn*, *verzoektermijn* atau *klaagtermijn*. Yang dimaksud dengan Tenggang waktu gugat adalah batas waktu kesempatan yang diberikan oleh undang-undang kepada seseorang atau badan hukum perdata, untuk memperjuangkan haknya dengan cara mengajukan gugatan melalui pengadilan administrasi. Apabila tenggang waktu gugatan menjadi hilang dan gugatan akan dinyatakan oleh hakim tidak diterima.

Tenggang waktu gugat menurut Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 ditentukan sembilan puluh hari, terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini berarti ketentuan tenggang waktu dalam Hukum Acara Peradilan Administrasi sangat singkat, dibandingkan dengan ketentuan

batas waktu gugat dalam Hukum Acara Perdata, khusus ketentuan Pasal 835 dan Pasal 1963 BW. Tenggang waktu gugat menurut ketentuan tersebut ialah selama 30 tahun. Demikian juga menurut Putusan Mahkamah Agung No.26 K/1972, tanggal 19 April 1972 (Yurisprudensi, 1969-1972: 76).

2. Peranan Hakim Aktif (*dominis litis*)

Dalam proses merupakan pada peradilan administrasi peranan hakim bersifat aktif (*nie lijdelijkheid van de rechter*). Hal ini berbeda dengan proses pemeriksaan dalam hukum acara perdata di mana peranan hakim bersifat pasif (*lijdelijk*). Timbulnya peranan hakim aktif dalam proses persidangan didasarkan pertimbangan antara lain karena hakim dibebani tugas untuk mencari kebenaran material.

3. Dikenal Prosedur Penolakan (*Dimissal prosedur*)

Prosedur penolakan merupakan suatu kekhususan dari Hukum Acara Peradilan Administrasi, karena prosedur seperti ini tidak dikenal dalam proses Hukum Acara Perdata. Dalam prosedur Penolakan ini Ketua Pengadilan melakukan pemeriksaan dalam Rapat Pemusyawaratan. Ketua tersebut berwenang menyatakan suatu gugatan tidak diterima dengan alasan gugatan tidak mempunyai dasar karena:

- a. Gugatan menurut nalar tidak masuk akal;
- b. Gugatan tidak termasuk wewenang PTUN; (lihat pasal 1 ayat (4) pasal 2, 6, 48 dan pasal 49 UU No 5 tahun 1986);

- c. Gugatan tidak memenuhi syarat-syarat (lihat pasal 65 UU No 5 tahun 1986)
- d. Hal yang dituntut dalam gugatan telah terpenuhi oleh keputusan yang digugat;
- e. Gugatan diajukan sebelum atau setelah lewat waktunya (lihat pasal 3 dan Pasal 65 UU Nomor 4 tahun 1986).

Apabila gugatan dinyatakan tidak diterima, maka penggugat dapat mengajukan perlawanan, dan perlawanan itu akan diperiksa dengan acara singkat. Jika perlawanan diterima oleh pengadilan, maka penetapan Ketua yang semula menyatakan gugat tidak diterima, gugur demi hukum. Pokok gugatan akan diperiksa dan diputus menurut hukum acara biasa. Terhadap putusan perlawanan itu tidak disediakan upaya hukum lainnya (Lihat Pasal 62 UU Nomor 5 tahun 1986).

Dalam RP ini, Ketua PTUN tidak hanya memeriksa tentang syarat-syarat administrasi sebagai mana diterangkan di atas, tetapi juga memeriksa beberapa permohonan yang menyertai surat gugatan yaitu:

- a. Permohonan untuk beracara cepat
- b. Permohonan untuk berperkara secara cuma-cuma
- c. Permohonan untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang di sengkatakan

Permohonan pada point a dan b di atas, itu diputus oleh Ketua Pengadilan TUN pada tingkat pertama dan terakhir kali nya, sehingga terhadap putusan atas permohonan-permohonan ini tidak ada upaya

hukumnya lagi dan putusan ini berlaku di tingkat banding maupun kasasi. Setelah acara RP maka mekanisme hukum acara PTUN berikutnya adalah Pemeriksaan Persiapan (PP).

4. Gugatan Tidak Menunda Pelaksanaan PTUN

Sesuai dengan asas praduga *rechtmatic* dalam Hukum Administrasi yang dikenal sebagai asas *Het Vermoeden van rechtmaticheid- praesumptio iustae cause*, yang menyatakan bahwa setiap Keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara harus dianggap benar (*rechtmatic*), dan karenanya dapat dilaksanakan sampai ada pembatalannya oleh hakim. Sesuai dengan asas ini berarti meskipun ada gugatan terhadap suatu keputusan tata usaha negara, gugatan tersebut tidak akan berakibat ditundanya pelaksanaan keputusan tata usaha negara.

Pemeriksaan Persiapan

Apabila gugatan para tergugat tersebut dinyatakan diterima, maka prosedur selanjutnya adalah PP. Berbeda dengan yang terjadi pada prosedur RP yang dipimpin oleh Ketua PTUN, di dalam PP dipimpin oleh Ketua Majelis Hakim, yang kelak akan memeriksa pada saat sidang utama dibuka.

Dalam PP terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Hakim wajib memberi nasihat kepada penggugat, untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari.⁵⁹ Apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari ternyata penggugat belum menyempurnakan gugatannya, maka

⁵⁹ Pasal 63 ayat 2 UU No 5 Tahun 1986

hakim dapat menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak diterima. Dalam hal gugatan dinyatakan tidak diterima karena alasan penggugat tidak menyempurnakan gugatannya dalam tenggang waktu 30 hari, maka bagi penggugat tidak dapat dilakukan upaya hukum lagi (tetapi kepada Penggugat diberi kesempatan untuk mengajukan gugatan baru).

2. Hakim dapat meminta penjelasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan, selain meminta penjelasan Hakim dapat memberikan bantuan kepada Penggugat untuk mendapatkan bukti-bukti yang diperlukan, terutama apabila bukti-bukti tersebut justru ada pada Tergugat.

Dalam PP, majelis hakim berusaha untuk meletakkan sengketa pada peta permasalahan, baik mengenai obyeknya serta fakta-faktanya maupun mengenai merites atau problema hukumnya yang harus dijawab nanti. Di samping itu menurut Indroharto majelis hakim dapat melakukan pengumpulan data atau keterangan yang bersumber dari :

- a. *Keterangan-keterangan resmi dari pihak pemerintah*
- b. *Keterangan-keterangan resmi lainnya yang diperlukan yang mungkin juga didapat dari pihak ketiga*
- c. *Pendapat dan dalil-dalil dari para pihak sendiri*⁶⁰

⁶⁰ Indroharto, Op.Cit, halaman 225

Tujuan dari PP ini, secara umum adalah untuk me matangkan perkara , yaitu dengan cara melengkapi gugatan yang kurang jelas serta mempersiapkan bukti-bukti yang akan digunakan dalam proses persidangan. Jika dalam PP tersebut telah didapat kesempurnaan dari surat gugat (dan majelis hakim berpendapat bahwa gugatan sudah cukup matang untuk dibawa ke sidang utama), majelis hakim akan menentukan hari dan jam sidang.

Dalam menentukan hari dan jam sidang tersebut, majelis hakim menurut Pasal 64 ayat 1 UU PTUN harus mem pertimbangkan jauh dekatnya tempat tinggal kedua belah pihak, baik penggugat maupun tergugat dari tempat per sidangan. Hal ini dapat dimengerti, mengingat PTUN belum menyebar di seluruh Kabupaten atau Kota di Indonesia.

Intervensi Pihak Ketiga

Dalam banyak hal sering kali suatu keputusan tata usaha negara yang dipersengketakan justru berkait erat dengan hak-hak hukum pihak ketiga. Terhadap perkara yang menyangkut pihak ketiga, PTUN membuka kesempatan bagi pihak ketiga untuk melakukan intervensi⁶¹. Intervensi atau masuknya pihak ketiga ke dalam proses beracara untuk mem bela kepentingannya , dapat dilakukan berdasar inisiatip dari berbagai sumber yaitu:

- a. Pihak ketiga yang mengajukan intervensi sendiri. (*tussenkomst*)

⁶¹ Indroharto, Ibid Halaman 231

- b. Salah satu pihak yang sedang berperkara baik pihak Penggugat maupun Tergugat.
- c. Kehendak atau inisiatif dari Hakim, apabila Hakim memandang perlu untuk memasukkan pihak ketiga ke dalam sidang yang sedang berjalan. (*voeging*)

Masuknya pihak ketiga di luar penggugat dan tergugat, ke dalam proses sidang pengadilan dapat bertindak sebagai :

- a. Pihak-pihak yang membela hak-haknya sendiri
- b. Peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa baik bergabung dengan pihak penggugat maupun bergabung dengan pihak tergugat

Pihak ketiga yang akan masuk dan ikut dalam proses beracara di persidangan PTUN yang sedang berlangsung tersebut, harus mengajukan permohonan. Permohonan dari pihak ketiga ini, akan dipertimbangkan oleh Majelis Hakim dan bisa dikabulkan maupun ditolak berdasar pertimbangan dan fakta-fakta yang ada. Semua putusan tentang permohonan intervensi ini, harus dicantumkan dalam berita acara sidang.

Dalam hal permohonan pihak ketiga untuk melakukan intervensi ditolak oleh majelis hakim, maka pencari keadilan dalam hal ini pihak ketiga dapat mengajukan banding, tetapi berdasar Pasal 83 ayat 3 UU No 5 tahun 1986 harus dilakukan bersama-sama dengan banding atas pokok sengketa.

Peradilan TUN dan Perlindungan Hukum

Untuk menjamin adanya perlindungan, dan penyeimbangan antara hak privat masyarakat serta hak publik, diperlukan satu hukum yang mengaturnya. Hukum tersebut berusaha mengatur dan menyeimbangkan, dan memberikan perlindungan, sekaligus kontrol bagi warga masyarakat .

Kebutuhan terhadap hukum yang melindungi masyarakat tersebut, kemudian meningkat menjadi kebutuhan akan satu lembaga atau institusi, yang dapat digunakan sebagai akses warga negara. Akses tersebut merupakan media, bagi warganegara untuk secara langsung membela, dan mempertahankan hak-haknya. Salah satu badan atau institusi, yang digunakan sebagai akses warga adalah PTUN, yang hadir sebagai lembaga peradilan.

Menurut **Prajudi**, kehadiran PTUN dalam lingkup peradilan di Indonesia, pada prinsipnya juga melaksanakan fungsi-fungsi umum pemerintahan, yaitu memberikan perlindungan baik ke pada masyarakat maupun kepada pemerintah. Di samping itu, PTUN bertujuan menjaga perkembangan Hukum Administrasi Negara itu sendiri, yaitu untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara, yang tepat menurut hukum (*rechtmatig*), atau tepat menurut undang-undang (*wetmatig*), atau tepat secara fungsional (*efektif*) dan berfungsi secara efisien.⁶²

Fungsi khusus dari PTUN sebagai lembaga peradilan, adalah menjadi alat kontrol masyarakat terhadap perilaku administrasi pemerintahan. Menurut **Soegiyatno Tjakranegara**, fungsi kontrol yang dijalankan PTUN ini, sesuai dengan pidato sambutan Menteri Kehakiman RI dalam menyambut

⁶² Atmosudirjo, Prajudi, Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara, (Bandung Binacipta, , 1977),halaman 69

persetujuan DPR terhadap RUU tentang PTUN tanggal 20 Desember 1986 sebagai berikut:

Sementara kita mengakui pentingnya Peradilan Tata Usaha Negara serta menyambut gembira atas kelahirannya, namun demikian kita harus menempatkan kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara tersebut secara proporsional dalam perspektif terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa. Dalam konteks demikian Peradilan Tata Usaha Negara merupakan kontrol represif yudikatif, setelah terjadinya penyimpangan-penyimpangan atau penyalahgunaan administratif.⁶³

Adanya kontrol represif yudikatif yang dijalankan oleh PTUN, dalam menyikapi penyelewengan-pernyelewengan yang dilakukan administrator, dapat menjadi upaya mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Pemerintahan moderen menghendaki dukungan sistem dan perangkat administrasi moderen yang tertib, jelas dan lancar. Menurut **Ismail Saleh**, ketidakjelasan peraturan-peraturan, yang menjadi dasar untuk penyelesaian urusan itu, jumlah biaya yang harus dibayar dan jangka waktu penyelesaiannya, mengakibatkan penyelenggaraan jasa hukum tidak efisien, membebani masyarakat dan menimbulkan ketidakpastian. Sehingga keadaan itu menimbulkan “ekonomi biaya tinggi”⁶⁴

Berbagai parameter acuan administrasi moderen, dapat tercipta apabila, peradilan administrasi yang berjalan dengan baik (dalam menjalankan fungsinya yang represif yudikatif). Hal tersebut dikarenakan, peradilan

⁶³ Fauzan, Achmad, Himpunan Undang-undang lengkap tentang Badan Peradilan, (Jakarta, Yrama Widya, 2004), halaman 95

⁶⁴ Jurusan Hukum Tata Negara FH UII, Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, (Jogyakarta, FH UII, 1987) halaman 104

administrasi, secara tidak langsung memberikan rambu-rambu kepada pejabat atau badan tata usaha negara, yang harus dipatuhinya, agar tidak terkena gugatan di badan peradilan administrasi (dalam hal ini PTUN).

Sebelum dilaksanakannya PTUN ini, banyak pula di lontarkan kritik terhadap keberadaannya. Para kritisi tersebut menyatakan bahwa keberadaan PTUN tersebut, akan menimbulkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Akan merupakan manifestasi dari falsafah individualis, sehingga bertentangan dengan Pancasila
- b. Akan merupakan pengawasan yang terlalu ketat terhadap kebijaksanaan lembaga-lembaga pemerintah sehingga akan menghambat jalannya pemerintah yang efektif dan efisien
- c. Akan menyulitkan pelaksanaan politik pemerintah khususnya dalam hal pengambilan keputusan

tetapi kritik tersebut telah dibantah oleh Sunaryati Hartono,⁶⁵ dan sekaligus menjawab kritik-kritik yang diajukan sebagai berikut:

“...bahwa tidak perlu kita mengkaitkan secara langsung pengadaan peradilan administratif itu dengan filsafah individualisme semata-mata. Sebaliknya pengadaan peradilan administrasi itu lebih merupakan salah satu tindakan pembaharuan demi perbaikan pemerintah untuk kepentingan rakyat, dan ...memperhatikan tujuan dari pada peradilan administratif itu, yaitu agar supaya pemeliharaan keadilan di dalam masyarakat (sebagai public service negara terhadap warga-warga negaranya) dapat ditingkatkan, dan agar supaya keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan dapat terjamin dengan sempurna, kiranya

⁶⁵Hartono, Sunaryati, Beberapa Pikiran Mengenai Suatu Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, (Jakarta, Binacipta, Cetakan 1, 1976,) halaman 2

pengadaan suatu sistem peradilan Tata Usaha Negara tidaklah bertentangan dengan Pancasila, yang tidak hanya hendak mencapai Keadilan sosial, akan tetapi secara khusus hendak mencapai keadilan sosial itu dengan berlandaskan azas Peri kemanusiaan yang berketuhanan”

Kekhawatiran yang dikemukakan oleh para pengkritisi bukan tanpa alasan, sebab apabila pemahaman PTUN sebagai alat kontrol represif, benar-benar dijalankan secara ketat, bukan tidak mungkin tekanan yang demikian kuat, justru menimbulkan kontra produktif. Penggunaan peradilan administratif yang sangat represif, akan menyebabkan pemerintah, atau dalam hal ini pejabat dan badan tata usaha negara, menjadi sangat hati-hati dan akhirnya justru mereka tidak berbuat apa-apa.

Kekhawatiran di atas, ternyata justru tidak terjadi dalam pelaksanaan PTUN dewasa ini, bahkan justru terjadi hal yang sebaliknya, PTUN dianggap kurang mampu melayani kebutuhan masyarakat akan akses peradilan administrasi. Kekawatiran itu sendiri, tampaknya wujud dari sikap dan pandangan ilmu Hukum Administrasi Negara yang berkembang saat itu, yang cenderung memberikan proteksi berlebihan kepada pejabat dan badan tata usaha negara.

Administrasi negara memang bagian yang tak bisa lepas dari kekuasaan, karena administrasi itu sendiri lahir dari adanya kekuasaan itu sendiri. Bukan hal yang mengherankan, apa yang terjadi saat Orde Baru (ORBA) yang memang mengedepankan kekuasaan, berusaha sekuat mungkin melindungi pejabat-pejabatnya.

Pada masa ORBA, ilmu Hukum Administrasi Negara telah dibelokkan sebagai hukum yang bersifat sepihak (yaitu sisi penguasa). Aspek yang diutamakan, pada masa ORBA. Lebih mengarah kepada kepentingan publik (dalam hal ini pemerintah), dan kurang memperhatikan kepentingan privat. Akibat keberpihakan tersebut, kehadiran PTUN (sebagai lembaga kontrol) mau tidak mau dirasakan cukup mengkhawatirkan, dan mengganggu kedudukan pejabat dan badan tata usaha negara.

Diperlukan adanya pemahaman dan cara pandang baru, terhadap keberadaan PTUN sebagai lembaga peradilan. Hal ini berarti kehadiran PTUN sebagai akses keadilan masyarakat, memang tidak bisa ditawar-tawar lagi, tetapi di sisi lain keberadaan PTUN bukan merupakan penghambat mekanisme pemerintahan yang ada. PTUN harus dipahami, sebagai sarana penyeimbang, antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat.

Pemahaman baru ini dimaksudkan, dari sisi pemerintah melihat keberadaan PTUN, sebagai institusi peradilan yang melakukan kontrol atas kinerjanya. Pengawasan ini sekaligus memberi arah, kepada pemerintah dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakatnya. PTUN dihadirkan bukan sebagai “Anjing Penjaga,” yang sewaktu-waktu “menggigit”, tetapi lebih sebagai pengawas yang senantiasa mengingatkan pejabat/ badan TUN, agar tidak keliru dalam melakukan tindakan tata usaha negara.

Fungsi PTUN harus dikembalikan kepada tujuan awalnya, yang oleh Prajudi Atmosudirjo dikatakan untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara, yang tepat menurut hukum (*rechtmatig*) atau tepat

menurut undang-undang (wet matig) atau tepat secara fungsional (efektif) dan atau berfungsi secara efisien.⁶⁶

Pendapat Prajudi di atas, sesuai dengan pendapat **Henry Fayol**⁶⁷ sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan, tentang makna pengawasan, yang menekankan kepada upaya untuk melakukan verifikasi ,atas segala proses agar selalu stabil serta menjaga agar tidak terjadi kelemahan dan kesalahan .Walau demikian harus disadari pula, menurut Ridwan, PTUN mem punyai sisi ganda, yaitu selain fungsi preventip tetapi juga represif. Fungsi yang kedua ini, menurut **Syachran Basah**⁶⁸ memang ditujukan untuk melindungi dan mengayomi masyarakat, dalam hal kepastian hukum.

Pada sisi masyarakat, peradilan administrasi harus di dimanfaatkan benar-benar sebagai instrumen untuk mencari keadilan atas sengketa administrasi, dan pemanfatannya pun di gunakan bersifat ultimum remedium. Masyarakat yang “Itching to sue “ (mudah sekali mengajukan gugatan), hanya akan menyebabkan peradilan administrasi berubah peran, dan me nimbulkan dampak terganggunya peran pemerintah.

Pemahaman fungsi dan keberadaan PTUN,dalam suasana kedewasaan bernegara dan berpikir,akan sangat berpotensi untuk membentuk satu sistem pemerintahan, yang bersih dan berwibawa dan mampu melayani kepentingan masyarakatnya.

Pelaksanaan Putusan TUN dalam Mekanisme PAW

⁶⁶ Atmosudirdjo ,Op.cit halaman 69

⁶⁷ Muchsan,Op.cit halaman 37

⁶⁸ Basah ,Syachran, Op.Cit halaman154

Keberhasilan PTUN sebagai sistem peradilan tidak bisa hanya dilihat dari jumlah perkara yang ditangani saja , sebab sebagai suatu sistem, PTUN tidak bisa lepas dari tuntutan “hukum” suatu sistem .

PTUN sebagai sistem tidak bisa lepas dari hukum sistem itu sendiri⁶⁹, artinya bahwa PTUN sebagai suatu sistem harus mampu untuk menciptakan tujuan-tujuannya, yaitu sebagaimana tercantum dalam Penjelasan umum UU No 5 Tahun 1986 .

Dalam kaitannya dengan aspek hukum dan pelaksana hukum, serta pengaruhnya terhadap proses eksekusi telah di bahas pada bagian yang telah lalu. Untuk aspek pelaksana penegakan putusan, maka jelas hal tersebut di dalam sistem PTUN ada pada diri Tergugat/Pejabat/Badan TUN itu sendiri .

Dari sisi aspek hukum telah dibahas bagaimana putusan PTUN yang tidak/kurang menyelesaikan sengketa. Pada bagian ini khusus hendak men cermati unsur fasilitas penegakan hukumnya, khususnya instrumen yang digunakan untuk menunjang pelaksanaan eksekusi putusan.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara ,diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara.⁷⁰Demikian besar harapan yang dibebankan kepada PTUN, namun hal itu menjadi suatu konsekuensi PTUN sebagai akses keadilan.

⁶⁹ Murdick,Robert G.,and Joel E.Ross,*Information Sistem For Modern Management*, (New Delhi Prentice Hall of India, ,1982) halaman 4

⁷⁰ Vide Penjelasan UU No 5 Tahun 1986

Menjawab tuntutan tersebut khususnya yang berkaitan dengan tugas sebagai akses ke keadilan sudah begitu banyak perkara yang diputus sebagaimana tampak dari table-tabel statistik perkara di atas. Apapun yang tercermin dari dari table-tabel statistik perkara di atas, menunjukkan bahwa PTUN telah berhasil menjalankan fungsi sebagai salah satu akses penyelesaian perkara-perkara di bidang tata usaha negara. Permasalahannya, akses ke keadilan sebagai suatu sistem, tidak sekadar dituntut untuk mencetak produk hukum yaitu putusan saja. PTUN dituntut pula untuk menjamin, agar putusan yang dihasilkannya tersebut dapat dilaksanakan, sehingga pencari keadilan dapat mendapatkan “kepuasan di bidang hukum” (yang terbukti dengan terlaksananya Putusan PTUN tersebut).

Eksekusi yang menurut Supomo⁷¹ (dalam Hukum Acara Perdata) sebagai aturan tentang cara dan syarat-syarat yang dipakai oleh alat-alat negara, guna membantu pihak yang berkepentingan untuk menjalankan putusan hakim apabila pihak yang kalah tidak bersedia mematuhi substansi putusan dalam waktu yang ditentukan. Pendapat Supomo di atas menunjukkan adanya fungsi pembantuan dari aparat negara, untuk melaksanakan isi putusan tersebut manakala terjadinya pembangkangan pihak terhakum atas isi putusan.

Kondisi demikian menunjukkan bahwa keberhasilan dari pelaksanaan putusan, harus mendapatkan dukungan dari aparat sebagai determinant factor sehingga penekanannya lebih ke pertanggungjawaban hukum. Hal ini

⁷¹ Supomo, Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri, (Jakarta, Pradnjaparamita, 1984), halaman 105

mengandung arti, hukum dengan segenap instrumen pemaksanya, yang akan memaksa seseorang untuk melakukan isi putusan tersebut.

Pola pelaksanaan putusan di PTUN, lebih menekankan kepada moral responsibility (pertanggungjawaban moral) dan bukan kepada yudicial responsibility). Pernyataan ini didasarkan kepada fakta bahwa pelaksanaan Putusan PTUN, tidak diletakkan kepada sistem yang berujung atau didukung dengan suatu penetrasi sebagaimana layaknya pada peradilan perdata maupun pidana. Penegakan putusan PTUN diletakkan kepada law awareness (kesadaran hukum) dari pejabat Tata Usaha Negara.

D. Pergantian Antar Waktu Dalam Struktur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Yang Ideal Dalam Sistem Perwakilan

Ketika ada anggota DPRD yang meninggal dunia, setidaknya ada dua pihak yang jantungnya berdetak lebih keras. Pertama, adalah para konstituen dari calon yang meninggal tersebut. Ini hal yang wajar, sebab anggota DPRD adalah wakil rakyat, yang jika meninggal dunia sebaiknya segera diganti. Pihak yang kedua adalah calon nomor urut dibawah anggota DPRD yang meninggal dunia. Kapan saya duduk di kursi DPRD? Masalah PAW atau Pergantian Antar Waktu anggota DPRD cukup ramai diperbincangkan belakangan ini. Seperti kita ketahui, di DPRD Provinsi

Sebagai Contoh Kasus di Kalimantan Barat, seorang anggotanya meninggal dunia, di DPRD Kabupaten Ketapang dua anggotanya meninggal dunia. Pertanyaan yang kemudian sering didengar adalah: Kapan KPUD

melakukan PAW? Atau Mengapa KPUD lamban melakukan PAW terhadap anggota DPRD yang meninggal dunia? Ini pertanyaan Yang wajar, sebab anggota DPRD adalah wakil rakyat, yang jika meninggal dunia sebaiknya segera diganti.

Selain hal di atas, memasuki dua tahun masa tugas DPRD, masalah yang juga ramai diperbincangkan adalah usulan PAW karena perjanjian internal partai. Masa pra pemilu, terdapat beberapa caleg yang melakukan kesepakatan internal untuk-jika terpilih, caleg nomor urut satu akan melakukan PAW dengan nomor urut berikutnya. Untuk masa jabatan masing-masing dua-setengah tahun misalnya. Kesepakatan internal ini ada yang dibuat di depan notaris, dengan diketahui oleh pengurus partai. Pertanyaannya adalah dapatkah kesepakatan internal ini dijadikan dasar untuk dilakukan PAW?

Masalah PAW diatur secara jelas dalam UU No 22 Tahun 2003, tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dan dalam undang-undang tersebut, pergantian antar waktu (PAW) anggota DPRD dimungkinkan untuk dilakukan. Dalam Undang-Undang Susduk tersebut, diatur bahwa pergantian antar waktu anggota DPRD karena alasan meninggal dunia, mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis, dan diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.

Dari tiga alasan tersebut, ada dua alasan yang paling mungkin untuk dilaksanakannya PAW. Yakni karena ada anggota DPRD yang meninggal dunia, atau partai menarik keanggotaannya di DPRD dan menggantikannya dengan anggota DPRD yang baru dari partai tersebut. Sementara alasan mengundurkan diri atas permintaan sendiri, sangat jarang ada. Secara umum, hak menarik

keanggotaan di DPRD ini dikenal sebagai hak recall. Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang uji materi hak recall ini-dalam kasus recall anggota DPR RI dari Partai Amanat Nasional, secara kuat mengukuhkan hak dan kekuasaan partai politik untuk melakukan recall terhadap anggotanya di lembaga legislatif untuk di PAW-kan.

KPUD bukan yang memiliki wewenang untuk melakukan pergantian antar waktu (PAW). KPUD hanya berhak melakukan verifikasi administrasi persyaratan calon yang akan menjadi anggota baru DPRD karena proses PAW. Dalam kasus ada anggota DPRD yang meninggal dunia, maka partai politik-lah yang mempunyai hak untuk mengganti anggotanya di DPRD. Prosedurnya adalah, partai politik mengusulkan kepada DPRD untuk melaksanakan PAW anggotanya yang meninggal dunia, dan mengusulkan nama calon yang akan menggantikan. Kemudian pimpinan DPRD menyampaikan kepada KPUD nama anggota yang diberhentikan, dan nama calon pengganti yang diusulkan oleh partai politik. KPUD kemudian melakukan verifikasi administrasi. Jika verifikasi menunjukkan bahwa calon pengganti memenuhi persyaratan, maka hasil verifikasi kemudian disampaikan oleh KPUD kepada DPRD, dan DPRD melalui bupati mengirim hasil verifikasi tersebut kepada gubernur untuk penetapan. Keputusan Gubernur tentang penetapan ini turunnya paling lambat satu bulan sejak diusulkan.

Paling tidak ada dua kesimpulan utama yang dapat ditarik dari penjelasan sebelumnya. Pertama, adalah mungkin dan sah menurut hukum untuk dilakukan PAW baik karena alasan anggota meninggal dunia, maupun karena diusulkan adanya pergantian oleh parpol. Kedua, kewenangan melakukan PAW adalah

kewenangan partai politik. Tentu, mekanisme dan siapa calon yang mengganti harus sesuai peraturan perundang-undangan dan keputusan KPU tentang PAW.

Berkaitan dengan perjanjian antar calon di internal partai antara calon nomor urut 1 dengan 2, untuk berbagi masa jabatan, apakah mungkin dilakukan PAW. Perjanjian internal adalah hak dari partai politik, jadi PAW-nya dimungkinkan. Yakni dengan memakai alasan pergantian antar waktu tersebut diusulkan oleh partai. Hal menarik anggotanya (recall) dari lembaga DPRD adalah hak partai. Jadi jika ada perjanjian di internal partai, hal itu dapat ditindaklanjuti. Tentu dengan mekanisme pengusulan PAW yang sama dengan kasus anggota yang meninggal dunia. Yakni partai mengirim surat ke DPRD untuk menarik calonnya dari DPRD, dan mengusulkan calon penggantinya. Dalam hal penarikan anggota DPRD oleh partai, tidak ada kewenangan DPRD untuk menghalanginya.

Masalah yang muncul berkaitan PAW adalah tidak diaturnya berapa lama waktu, jika seseorang anggota DPRD meninggal dunia misalnya, untuk dilakukan PAW. Seharusnya diatur secara tegas, satu atau dua bulan sesudah anggota DPRD meninggal, maka harus segera dilakukan proses PAW. Bagaimanapun kelengkapan jumlah anggota DPRD adalah amanat undang-undang, jadi bukan karena alasan belum dirasa perlu, belum mendesak dan sebagainya. Yang kedua, adalah belum kuatnya penghargaan masing-masing institusi dalam pelaksanaan tugasnya. Bisa saja, misalnya bupati atau walikota atau DPRD, karena banyak alasan, mengulur-ulur waktu untuk menyampaikan hasil verifikasi dari KPUD ke gubernur. Jika ada penghargaan terhadap keputusan institusi yang berwenang, seharusnya suka atau tidak suka semua pihak harus menghargainya.

Ada beberapa hal lain seorang anggota DPRD dapat diberhentikan dan dilakukan PAW, misalnya karena tidak bisa menjalankan tugas karena halangan tetap, melakukan tindak pidana, ataupun melanggar kode etik. Tapi ada satu hal yang penting untuk proses pendidikan politik. Pada dasarnya, konstituen atau masyarakat pemilih di daerah pemilihan tertentu, dapat mengusulkan pemberhentian anggota DPRD dari daerah pemilihan mereka, jika wakil mereka tersebut dianggap tidak melakukan tugas-tugasnya. Masalahnya tinggal apakah rakyat mau menggunakan hak mereka tersebut.

Proses pergantian antar waktu yang telah berlangsung selama ini di beberapa partai politik adalah sebuah proses yang berjalan sesuai dengan sebagaimana yang diatur di dalam UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan, Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Pasal 85 ayat 1 huruf c dan ayat 3 menyatakan bahwa anggota DPR berhenti antar waktu karena diusulkan oleh Partai Politik yang bersangkutan. Selanjutnya disebutkan, pemberhentian anggota DPR yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dijelaskan di dalam ayat tersebut langsung disampaikan oleh pimpinan, DPR kepada Presiden.

Masih dalam undang-undang yang sama, pasal 87 ayat 1, ayat 2, dan ayat 3 dijelaskan, setelah menerima surat dari partai politik itu, pimpinan DPR menyampaikan nama anggota DPR yang akan dilakukan pergantian antar waktu kepada KPU untuk dilakukan verifikasi.

Jadi, sebetulnya yang melakukan verifikasi itu KPU. Kemudian setelah itu, pimpinan DPR menyampaikan kepada Presiden untuk meresmikan pemberhentian dan pengangkatan anggota DPR setelah menerima rekomendasi dari KPU. KPU

dalam hal ini membuat sebuah berita acara tentang kebenaran, keabsahan dan menyangkut pergantian dan pengganti anggota dewan tersebut.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Adapun kesimpulan yang dapat diberikan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bahwa pergantian antar waktu (PAW) seorang anggota DPRD tidak dilaksanakan asal copot, tetapi dilakukan, mengacu pada aturan dan mekanisme hukum yang telah ditetapkan, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Sedangkan operasional pelaksanaannya dijabarkan secara terperinci dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004.
2. Bahwa Yang menjadi faktor yang melatarbelakangi terjadinya sengketa adalah recalling menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan penguasa. Sedangkan sekarang recalling menjadi alat efektif untuk menyingkirkan anggota dewan yang berseberangan dengan kepentingan pengurus partai politik. Akibatnya eksistensi anggota dewan sangat tergantung oleh selera pengurus partai politik, sehingga menggeser orientasi anggota dewan menjadi penyalur kepentingan pengurus partai politik. Padahal keberadaan anggota dewan

karena dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang bersifat langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Selain itu pedoman KPU dalam melakukan verifikasi terhadap calon pengganti anggota DPR/D yang diusulkan oleh partai politik melalui pimpinan DPR/D? Bila suatu partai politik mengajukan calon pengganti menurut nomor urut berdasar daerah pemilihan yang kurang jelas dan menimbulkan banyak penafsiran. Ketidakjelasan seperti ini akan menimbulkan konflik internal dalam partai karena sebagian pengurus partai (khususnya tingkat pusat) lebih memilih nomor urut menurut daerah pemilihan, sedangkan sebagian lagi (khususnya tingkat daerah) cenderung memilih nomor urut menurut wilayah yang diwakili.

3. Bahwa penyelesaian sengketa PAW DPRD melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Salah satu perbedaan hukum acara peradilan administrasi Indonesia dengan hukum acara lainnya seperti hukum acara perdata dan hukum acara pidana, ialah ditemukannya pengaturan hukum formal (acara) peradilan administrasi secara bersama-sama dengan hukum materialnya. Prosedur penolakan merupakan suatu kekhususan dari Hukum Acara Peradilan Administrasi, karena prosedur seperti ini tidak dikenal dalam proses Hukum Acara Perdata. Dalam prosedur Penolakan ini Ketua Pengadilan melakukan pemeriksaan dalam Rapat Pemusyawaratan. Ketua tersebut berwenang
4. Bahwa perjanjian internal adalah hak dari partai politik, jadi PAW-nya dimungkinkan. Yakni dengan memakai alasan pergantian antar waktu

tersebut diusulkan oleh partai. Hal menarik anggotanya (recall) dari lembaga DPRD adalah hak partai. Jadi jika ada perjanjian di internal partai, hal itu dapat ditindaklanjuti. Tentu dengan mekanisme pengusulan PAW yang sama dengan kasus anggota yang meninggal dunia. Yakni partai mengirim surat ke DPRD untuk menarik calonnya dari DPRD, dan mengusulkan calon penggantinya. Dalam hal penarikan anggota DPRD oleh partai, tidak ada kewenangan DPRD untuk menghalanginya.

B. Saran

Adapun saran yang dapat diberikan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut

1. Perjanjian internal adalah hak dari partai politik, jadi PAW-nya dimungkinkan. Yakni dengan memakai alasan pergantian antar waktu tersebut diusulkan oleh partai. Hal menarik anggotanya (recall) dari lembaga DPRD adalah hak partai. Jadi jika ada perjanjian di internal partai maka sengketa internal partai dapat dihindari.
2. Pedoman KPU dalam melakukan verifikasi terhadap calon pengganti anggota DPR/D yang diusulkan oleh partai politik melalui pimpinan DPR/D harus jelas karena bila suatu partai politik mengajukan calon pengganti menurut nomor urut berdasar daerah pemilihan yang kurang jelas dan menimbulkan banyak penafsiran .

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Mujahidin., *Peradilan Satu Atap Di Indonesia*. Refika Aditama, Bandung, 2007
- Arto, Mukti, *Mencari Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Penerbit UI Press, Jakarta, 1995
- Azahari, Tahir, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992
- Belifante, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bina Cipta, Jakarta, 1983
- Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Brugink, Refleksi tentang Hukum, Citra Aditya Bhakti, Jakarta, 1995
- Budiarjo, Miriam (ed) *Aneka Pemikiran tentang kekuasaan dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993
- Buyis dalam Faried Ali., *Hukum Tata Pemerintahan Dan Proses Legislatif Indonesia*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1997
- Diponolo, G.S, *Ilmu Negara*, Balai Pustaka, Jakarta, 1975
- Djoko Prakoso, 1988. *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Fachrudin, Irfan, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 2004
- Fahmal, Muin, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006
- Gie, The Liang, *Keadilan Sebagai Landasan bagi Etika Administrasi Pemerintahan dalam negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991
- Hadjon, Philipus (et.al) *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1994
- Hamzah, Andi dan Loppa, Baharuddin, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988

- Hutabarat, Martin, *Hukum dan Politik Indonesia*, Sinar Harapuan, Jakarta, 1996
- I.Gede Pantja Astawa *Hukum Pemerintahan Daerah*. Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005,
- Kansil, & Kansil ,Christine, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Pradnja Paramita, Bandung, 2005
- Kusumohamidjojo, Budiono, *Ketertiban yang adil*, Gramedia, Jakarta, 1999
- Koeswadji, Hermien Hadiati Koeswadji, *Beberapa Permasalahan Hukum dan Pembangunan Hukum dan Pendidikan Hukum dan Hukum dan Bantuan Hukum*, Bina Ilmu, Surabaya, 1980
- Kusumah, Mulyana & Baut, Paul S, *Hukum Politik dan Perubahan Sosial*, YLBHI, Jakarta, 1988
- Latief, Abdul, *Hukum dan Peraturan Kebijakan Pada Pemerintah Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006
- Lotulung, Paulus Efendi, *Beberapa sistem tentang kontrol segi hukum terhadap pemerintah*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993
- Marbun, S.F. , 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty Yogyakarta.
- Margaret, M. Poloma, 1994, *Teori Sosiologi Kontemporer*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1971, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangan di Indonesia sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatan Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Disertasi Doktor Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- , 1996, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Moleong, Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda karya, Bandung, 1994
- Mohammad Shiddiq Tgk. Armia, 2003, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Masoed, Mochtar, *Ekonomi Politik Birokrasi di Dunia Ketiga, Sebuah Kerangka Pikir*, Pustaka Pelajar, Jogya karta, 1994
- Nasution, S., 1988, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Tarsito, Bandung.

- Prajudi Atmosudirdjo, 1977, *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara*, Simposium PTUN, BPHN-Binacipta, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 1989, *Peningkatan Wibawa Hukum Melalui Pembinaan Budaya Hukum*, Majalah Hukum Nasional No, 1, BPHN, Jakarta.
- , tanpa tahun, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung.
- , Pengantar Ilmu Hukum, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991
- Rochmat Soemitro, 1976, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung.
- Ridwan, Hukum Administrasi Negara, UII Pres, Yogyakarta, 2003
- Salam, Moch. Faisal, *Penyelesaian Sengketa Pegawai Negeri Sipil di Indonesia menurut Undang-undang No 43 tahun 1999*, CV mandar Maju, Bandung, 2003
- Salam, Faisal, *Penyelesaian Sengketa Pegawai Negeri Sipil di Indonesia Menurut UU No 43 tahun 1999*, Mandar Maju, Bandung 2003
- Sarwata, 1997, *Kebijakan dan Strategi Pengaturan Sistem Peradilan Di Indonesia*, Lemhannas, Jakarta.
- Sjachran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Alumni, Bandung.
- , 1988, Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Cetakan Kedua, Jakarta.
- , dan Mamoedji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keenam, Rajawali, Jakarta.
- Susanto, I.S. , 1994, *Kajian Sosiologis Terhadap Polisi*, Simposium Nasional Polisi Indonesia, Semarang.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor Yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Radja-wali Press, Jakarta, 1983
- Soesanto, Anthon, *Wajah Peradilan Kita*, Refika Adhitama, Bandung, 2004
- Soetami, Siti, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Eresco, Bandung, 1994

- Sosrokusumo, Agus M Mazwan, *Freies Ermessen Sebuah Type Tindak Hukum di Bidang Hukum Tata Pemerintahan*, UNEJ Press, Jember, 1983
- , *Hukum Administrasi Negara*, BP UNDIP, Semarang, 1994
- Sunindhia, & Widiyanti, Ninik, *Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, Bhineka Cipta, Jakarta, 1992
- SF. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*. Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Soetandyo Wignjosebroto., *Teori-Teori Hukum*. Bahan kuliah Magister Ilmu Hukum Universitas Tanjungpura, Pontianak
- Sri Widoyati Wiratmo Soekito., *Anak Dan Wanita Dalam Hukum*. LP3ES, Jakarta, 1983
- Tjakranegara, Soegiatno, *Hukum Acara PTUN*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994
- Wicipto, Setiadi, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1994
- Wantjik Saleh, 1977, *Kehakiman dan Peradilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Yos Johan Utama, 2006, *Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Aplikasi*, Ghradika Bhakti Litiga Press, Semarang.
- , 2006, *Malfungsi Sistem Peradilan Tata Usaha Negara*, Ghradika Bhakti Litiga Press, Semarang.
- , 2006, *Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat*, Ghradika Bhakti Litiga Press, Semarang.
- , 2006, *Peradilan Administrasi Dalam Kajian Sistem*, Ghradika Bhakti Litiga Press, Semarang.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang *Kekuasaan Kehakiman*
- Undang – undang nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2004 tentang pedoman penyusunan peraturan tata tertib DPRD sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah nomor 53 tahun 2005 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang *Mahkamah Agung* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 *tentang Pemilu*,

Keppres Nomor 70 Tahun 2001 tentang *Pembentukan Komisi Pemilihan Umum*,