

**HIBAH BERSAING**



**LAPORAN KEGIATAN**

**MEMBANGUN MODEL SURAT GUGAT PTUN  
SEBAGAI INSTRUMEN KOMUNIKASI DAN  
INFORMASI KEADILAN HUKUM**

**Oleh:**

**Yos Johan Utama, SH MHum**

**Solechan, SH**

**Retno Saraswati, , SH MHum**

**DIBIYAI PROYEK PENGKAJIAN DAN PENELITIAN ILMU PENGETAHUAN DAN  
TEKNOLOGI ,DIREKTORAT PEMBINAAN PENELITIAN DAN PENGABDIAN PADA  
MASYARAKAT**

**DIREKTORAT JENDERAL PENDIDIKAN TINGGI  
DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL**

**SESUAI DENGAN SURAT PERJANJIAN PELAKSANAAN PENELITIAN HIBAH  
BERSAING LANJUTAN**

**NOMOR: 16/P21PT/DPPM/PHBL/III/2004 TANGGAL 1 MARET 2004**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
NOPEMBER 2004**

## **RINGKASAN DAN SUMMARY PENELITIAN**

# **MEMBANGUN MODEL SURAT GUGAT PTUN SEBAGAI INSTRUMEN KOMUNIKASI DAN INFORMASI KEADILAN HUKUM**

**OLEH:  
YOS JOHAN UTAMA  
SOLECHAN  
RETNO SARASWATI  
(TAHUN 2004,85 HALAMAN)**

Permasalahan utama dalam penelitian ini adalah banyaknya Kegagalan pencari keadilan dalam berperkara di PTUN terutama disebabkan ketidakmampuannya membuat surat gugat PTUN, Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan satu bentuk surat gugat yang mampu menjalankan fungsi sebagai instrumen pembawa pesan keadilan hukum. Penelitian ini pada tahap II dilakukan dengan melakukan abstraksi atas model surat gugat yang terkumpul pada tahap penelitian I (35 buah sampel Surat gugat) serta menggabungkan dengan persepsi Praktisi hukum (pandangan Praktisi Hukum terhadap pola pembuatan surat gugat selama ini) yang dipilih secara acak dari wilayah Populasi yaitu PTUN Semarang, Jogja. Dari hasil abstraksi serta dengan melakukan analisi isi atas surat gugat tersebut kemudian telah dihasilkan model surat gugat yang aplikatif, dan adaptif terhadap perkembangan teknologi informatika.

### **SUMMARY**

Especial problems in this research is to the number of Failure [of] justice searcher in at processing in PTUN ,the problems is especially caused by its disability make letter sue this PTUN, research aim to to get one letter form sue capable to run function as carrier instrument order justice [of] law. This research at II phase done by doing abstract to the letter model sue which who gathered at phase research I ( 35 Letter sampel sue) and also combine with Practitioner law perception ( Practitioner view to pattern making of letter sue during the time) which selected at random from Population region that is PTUN Semarang, Jogja. From result of abstracting and also by doing content analysisl to the letter sue the later; then have been yielded letter model sue which [is] aplicatied, and adaptive to technological informatika.growth [

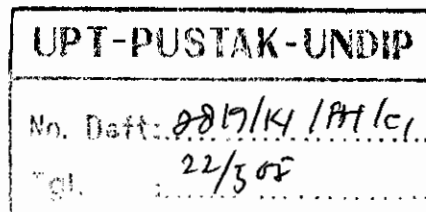
## PRAKATA

Perkenankan kami mengucapkan Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala ridha dan inayahnya sehingga Penelitian tahap II ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Hanya atas segala ijin Nya tentunya semua ini bisa berlangsung.

Sebagai Manusia perkenankan pula Peneliti mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu pelaksanaan penelitian ini yakni:

1. Ibu Chairani A Wani, SH, Hakim Agung
2. Imam Subechi, SH, Direktur TUN Mahkamah Agung RI
3. Iskandar SH, Ketua PTUN Semarang
4. Rekan-rekan Advokat dan pengacara

D Djunaedi, SH Spn  
A Rizal, SH  
Rosaana Irawati, SH  
Hadi Sasono, SH  
Anisitus Amanat, SH CN  
Ali Purnomo, SH  
Suhartati, SH  
Billy Suryowibowo, SH  
Agus Nurudin, SH  
Toto Riyanto, SH  
Wieke Dewi, SH  
Permana Adi, SH  
Yasri Yudha Yahya, SH  
R. Agoeng Oetoyo, SH  
Ace Wahyudin, SH  
Rumini Dwi Susanti, SH  
Zabidi, SH  
Andry Ermawan, SH  
A Dwi Nuryanto, SH  
Heri Handoko, SH



5. dan semua pihak yang telah membantu penelitian ini ;  
Pada sisi yang lain Peneliti merasa bahwa penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan  
dan untuk itu saran dan kritik sangat diharapkan untuk perbaikan.

Semarang 10 Nopember 2004

Ketua Peneliti

Yos Johan Utama, SH MHum

## DAFTAR ISI

<b>Bab I</b> <b>Pendahuluan</b>	Hal 1
<b>Bab II</b> <b>Tujuan dan Manfaat Penelitian Tahap I</b>	5
<b>Bab III</b> <b>Tinjauan Pustaka</b>	7
<b>Bab IV</b> <b>Metode Penelitian</b>	72
<b>Bab V</b> <b>Hasil dan Pembahasan</b>	74
<b>Bab VI</b> <b>Kesimpulan dan Saran</b>	83
<b>Bab VII</b> <b>Rencana Penelitian Tahap Selanjutnya</b>	85

## BAB I PENDAHULUAN

Peradilan yang hidup dengan dukungan birokrasi untuk melayani pencari keadilan, maka tidak dapat lepas dari peran organisasi yang tumbuh ataupun yang sengaja di bentuk untuk mendukungnya. Fungsi organisasi ini sangat penting karena merupakan bagian dimana peran manusia sebagai pemegang peran ikut menentukan berhasil tidaknya suatu sistem dalam menjalankan fungsinya.

Mengulang pendapat Friedman <sup>1</sup> yang menyatakan adanya unsur kultur atau budaya sebagai salah satu unsure dalam system hukum , maka secara mutatis mutandis maka dalam system peradilan peran budaya dari manusia pelakunya juga akan sangat mempengaruhi kinerja hakim. Kultur atau budaya dalam sistem yang dipenuhi dengan persepsi-persepsi pelaku terhadap segala hal yang berkaitan dengan bekerjanya sistem , maka akan memberikan pengaruh kuat terhadap bekerjanya system.

Lebih lanjut Friedman menggambarkan bagaimana peran manusia begitu penting dalam sistem, dan bukan sekadar mesin dengan pernyataan berikut:

*We can assume that the judge is not god and not a machine ,and that the structure of legal system, as a whole,,is neither nor machine. <sup>2</sup>*

Sangat sulit untuk menghilangkan peran manusia dalam bekerjanya suatu sistem, dan khususnya dalam bekerjanya peradilan maka peran hakim, pengacara, panitera dalam organisasi peradilan akan sangat menentukan kinerja peradilan sendiri. Keterjalinan antara pelaku-pelaku dalam system peradilan ini mewujudkan dalam satu organisasi antar para pemegang peran.

Keberadaan peran manusia tersebut mau tidak mau menciptakan budaya hukum administrasi peradilan pula, dan salah satunya adalah peran manusia di dalam kebiasaan pembuatan surat-surat gugat. Manusia secara umum akan mudah menerima satu instrumen administrtasi yang sudah dikenal dan biasa dijalannya, dan menolak

---

<sup>1</sup> Friedman, Lawrence M, The Legal System a Social Science Perspective, opcit hal 14

<sup>2</sup> ibid hal 13

atau paling tidak kurang berkenan terhadap model-model instrumen yang belum begitu dikenal atau bahkan belum pernah diujicobanya sama sekali.

Dalam pembicaraan mengenai PTUN maka salah satu bentuk dari pengaruh budaya dan peran manusia, adalah dengan berkembangnya kehidupan sehari-hari dunia peradilan yang secara alamiah menemukan kebiasaan-kebiasaan pembuatan surat gugat, yang secara alamiah pula mereka serap dan mereka anggap yang paling benar, dan secara bersebalikan menolak atau tidak berkenan terhadap pola atau model surat gugat yang lain dari yang biasa mereka gunakan.

Kebiasaan-kebiasaan yang timbul dalam kehidupan sehari-hari di peradilan tersebut juga muncul sebagai bentuk dari adaptasi dengan pola mekanisme serta rancang bangun administrasi peradilan itu sendiri. Dan oleh karenanya surat gugat PTUN dibuat dengan rancang bangun yang seharusnya sesuai dengan kebutuhan mekanisme PTUN itu sendiri karena setiap sistem itu selalu berusaha untuk memenuhi kebutuhannya sendiri<sup>3</sup>, hal tersebut juga tidak lepas dari konsekuensi administrasi peradilan yang baik menurut **Herbert Simon**<sup>4</sup> merupakan upaya realistis, maka apabila ada surat gugat yang dibuat dengan mengabaikan aspek ini tentu hanya akan menciptakan kegagalan dalam proses pemasukan perkara., hal ini berarti setiap pencari keadilan harus mengetahui mekanisme PTUN dalam menangkap perkara-perkara TUN khususnya sebelum dirinya membuat surat gugat.

Dari uraian di atas pada satu sisi nampak begitu pentingnya surat gugat sebagai instrumen pembawa misi keadilan dari pencari keadilan, namun di sisi lain untuk dapat membuat surat gugat yang baik juga bukan hal yang mudah, maka penelitian ini berusaha menyuguhkan satu model surat gugat yang mudah dalam pembuatannya, aplikatif terhadap mekanisme peradilan yang ada, serta mampu merepresentasikan "rasa sakit" dan "keinginan" dari pencari keadilan, sehingga diharapkan kebutuhan pencari keadilan akan akses keadilan dapat terpenuhi.

Masuknya perkara sebagai bahan bakar peradilan dalam sistem peradilan TUN dewasa ini terwakili oleh keberadaan Surat Gugat, yaitu sebuah surat yang berisi uraian tentang duduk permasalahan yang terjadi serta tentang hal-hal apa yang

---

<sup>3</sup> Rahadjo, Satjipto, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1991, hal 89

<sup>4</sup> Simon, Herbert, Behavior On Administration, Prentice Hall, London, 1982, hal 117

diinginkan pencari keadilan, atau secara umum sebuah surat gugat berisi informasi tentang:

- a. Identitas para pihak
- b. Duduk perkaranya.
- c. Peraturan yang dijadikan dasar
- d. Hal yang diminta pencari keadilan<sup>5</sup>

Dalam kajian normatif maka bentuk surat gugat dalam PTUN hanya ditentukan secara garis besar saja yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 56 UU No 5 tahun 1986 sebagai berikut:

Gugatan harus memuat

- a. nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat atau kuasanya
- b. nama, jabatan dan tempat kedudukan tergugat
- c. dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh pengadilan.

Sekilas memang nampak sederhana dan mungkin mudah membuatnya, akan tetapi dalam kenyataannya untuk membuat surat gugat tersebut membutuhkan keahlian klinis hukum, dan tidak setiap pencari keadilan mampu melakukannya. Komentar dari **Benyamin Mangkudilaga** berikut tentunya akan memberikan gambaran betapa sulit membuat surat gugat di PTUN tersebut:

Masih banyak masyarakat yang belum mengetahui mekanisme kerja PTUN. Jangankan mereka, para pengacara saja yang sering mendampingi masyarakat dalam mengajukan gugatan, banyak yang belum memahami. Selama saya menjabat 99 persen tidak bisa diterima dan isinya juga amburadul, karena itu tidak heran bila banyak sekali kasus gugatan yang diajukan ke PTUN terpaksa tidak bisa ditangani<sup>6</sup>.

Kenyataan ini tak bisa dipungkiri sebab sebagaimana pendapat **Weber**<sup>7</sup> maka peradilan sebagai bagian dari sistem hukum moderen telah terkontaminasi dengan sifat birokratisnya, sehingga dalam pembuatan surat gugatpun juga terkena imbas pengaruh birokratisme.

---

<sup>5</sup> Utama, Yos Johan, Peradilan Tata Usaha Negara, BP Undip, 1999, hal 117

<sup>6</sup> (Harian Surya, Senin 8 Juli 1991)

<sup>7</sup> Rahardo, Satjipto, Loc Cit hal 71

Salah satu imbas dari birokratisme dalam pembuatan surat gugat adalah bahwa pencari keadilan harus melakukan proses penyederhanaan, pemangkasan cerita, sehingga hanya pokok-pokok kasus yang dapat diserap mekanisme PTUN itu saja, disamping surat gugat tersebut juga harus benar-benar akomodatif terhadap kebutuhan mekanisme PTUN itu sendiri.

Dari hasil penelitian yang berhasil yang diharapkan dikumpulkan 50 (lima puluh) sample surat gugat PTUN ternyata berhasil dikumpulkan sebanyak 35 (tiga puluh lima) buah Surat Gugat dari berbagai kalangan Advokat baik senior maupun junior, nasional, regional, maupun lokal.

Dari 35 surat gugat yang didapat ini telah dapat dipetakan pola pembuatan surat gugat selama ini, serta dapat diketahui kelemahan-kelemahan yang ada pada model yang ada dengan harapan dapat disusun satu model kedepan yang mampu mengatasi kelemahan-kelemahan yang ada dalam modwel lama dan tetap mempertahankan keunggulan model yang lama.

Dalam Penelitian Tahap Ke- 1 yang telah lalu ,maka tujuan penelitian di sini lebih kepada upaya untuk mengetahui pola pembuatan surst gugat yang digunakan oleh praktisi hukum khususnya di Pengadilan Tata Usaha Negara dalam membela perkara kliennya, disamping juga mengetahui kelemahan serta keunggulan dari pola pembuatan surat gugat yang berjalan selama ini. Pada sisi lain juga diserap persepsi serta pandangan para praktisi hukum dalam masalah pembuatan surat gugat itu sendiri. Pada akhirnya akan dapat dipetakan pola pembuatan surat gugat yang berjalan selama ini. Pada tahap berikutnya penelitian ini bertujuan untuk menemukan satu bentuk rancang bangun surat gugat yang merupakan upaya tanggap atas kelemahan model surat gugat yang ada selama ini.

Pada tahap ke II ini sebenarnya hanya merupakan tindak lanjut dari tahap ke I dimana dari hasil pola pembuatan surat gugat yang telah didapat, kemudian dikembangkan menjadi pola umum pembuatan surat gugat , dan untuk mempermudah serta untuk menjadikan model tersebut dapat diserap melalui kemajuan teknologi saat ini, maka dibentuk dalam bentuk CDROM (*Compact Disc Read Only Memory*)