



**LAPORAN AKHIR TAHUN I
KEGIATAN PENELITIAN
PERGURUAN TINGGI**

PENELITIAN HIBAH BERSAING

Dengah Judul

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

Oleh:

Yos Johan Utama, SH MHum

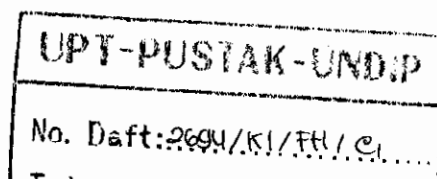
Solechan, SH

Retno Saraswati, SH MHum

Bima Widya Handoko, SH

**DIBIYAI PROYEK PENGKAJIAN DAN PENELITIAN ILMU
PENGETAHUAN TERAPAN
DENGAN SURAT PERKJANJIAN PELAKSANAAN PENELITIAN
NOMOR: 242/P4T/DPPM/PHBXI/III/2003
DIREKTORAT PEMBINAAN PENELITIAN DAN PENGABDIAN PADA
MASYARAKAT
DIREKTORAT JENDERAL PENDIDIKAN TINGGI
DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
OKTOBER 2003**



**LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN SEMENTARA HASIL PENELITIAN HIBAH BERSAING**

A. Judul : MEMBANGUN MODEL SURAT GUGAT PTUN SEBAGAI INSTRUMEN KOMUNIKASI DAN INFORMASI KEADILAN HUKUM

B. Ketua Peneliti

a. Nama : Yos Johan Utama, SH MHUM
 b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
 c. Pangkat/Golongan/NIP : Pembina/IV A/131696465
 d. Bidang Keahlian : Hukum PTUN
 e. Fakultas/Jurusan : Hukum/Hukum Acara
 f. Perguruan Tinggi : Universitas Diponegoro

C. Tim Peneliti

NAMA	BIDANG KEAHLIAN	FAKULTAS	PERGURUAN TINGGI
1. YOS JOHAN UTAMA, SH MHUM	HUKUM	HUKUM	UNDIP
2. SOLECHAN, SH	HUKUM	HUKUM	UNDIP
3. BIMA WIDYA HANDOKO, SH	HUKUM	HUKUM	DIKTI

D. Pendanaan dan jangka waktu penelitian

Jangka waktu penelitian yang diusulkan : 3 tahun
 Biaya total yang diusulkan : Rp 120.000.000,-
 Biaya yang disetujui tahun 2002/2003 : Rp 23.000.000,-

Semarang 11 Oktober 2003

Ketua Peneliti

Mengetahui
 dan Dekan Fak Hukum UNDIP
 Pembantu Dekan IV

 Yos Johan Utama, SH MHUM
 NIP 131 696 465

Yos Johan Utama, SH MHUM
 NIP 131 696 465

Menyetujui
 Ketua Lembaga Penelitian


 Prof. Dr. H. Riwanto, Sp.BD
 NIP 160 529 454

RINGKASAN DAN SUMMARY

Penelitian ini tentang Membangun Model Surat Gugat PTUN Sebagai Instrumen Komunikasi dan Informasi Keadilan Hukum ini bertujuan untuk mendapatkan satu bentuk surat gugat yang mampu menjalankan fungsi sebagai instrumen pembawa pesan keadilan hukum. Penelitian ini pada tahap I dilakukan dengan melakukan pemetaan terhadap pola pembuatan surat gugat yang ada, untuk melihat kelamahan dan keunggulannya. Penelitian tahap I merupakan penelitian dokumenter, penelitian ini menggunakan 35 buah sampel Surat gugat serta persepsi Praktisi hukum (pandangan Praktisi Hukum terhadap pola pembuatan surat gugat selama ini) yang dipilih secara acak dari wilayah Populasi yaitu PTUN Semarang, Jogja, untuk kemudian dilakukan pemetaan atas pola pembuatan surat gugat .

Data yang diperoleh di lapangan kemudian dianalisa dengan menggunakan pendekatan kualitatif, dan hasil akhir penelitian tahap I ini adalah peta pola pembuatan surat gugat serta rekomendasi model surat gugat yang akan dibangun pada tahap penelitian selanjutnya.

Research about PTUN Sue Letter Building Model as communication legal justice Instrument have aim to construct the new model of sue letter wich have do function as legal justice message carrier intrument. First Stage of research do mapping of sue letter done, to saw the weaknesm strenghness of old sue letter model. Fisrt stage research was a documenter research, wich use 35 sue letter sample and legal poractioners persepsions (Legal persepsions about sue letter done) chose with random style from population area like PTUN Semarang, Jogjakarta, and then to mapped.

Field data collect analize with quality approach, the last product of first research is legal sue done mapping and recomendation for new aor next sue letter model.

PRAKATA

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

Pada sisi lain 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 11 Oktober 2003

Ketua Peneliti

Yos Johan Utama, SH MHum

DAFTAR ISI

Bab I Pendahuluan	Hal 1
Bab II Tujuan dan Manfaat Penelitian Tahap I	6
Bab III Tinjauan Pustaka	8
Bab IV Metode Penelitian	86
Bab V Hasil dan Pembahasan	90
Bab VI Kesimpulan dan Saran	113
Bab VII Rencana Penelitian Tahap Selanjutnya	115

DAFTAR TABEL

	Hal
Tabel 1	31
Perbandingan Penanganan Perkara	
Tabel 2	32
Pola Penyelesaian Sengketa	
Tabel 3	33
Jenis Lingkungan Peradilan	
Tabel 4	37
Dampak Positif PTUN	
Tabel 5	37
Dampak Negatif PTUN	
Tabel 6	39
Jenis Tindakan Pemerintah	
Tabel 7	41
Non Kompetensi PTUN	
Tabel 8	42
Ketetapan yang Bukan Wewenang PTUN	
Tabel 9	43
Susunan Organisasi PTUN	
Tabel 10	44
Syarat Hakim PTUN	
Tabel 11	45
Alasan pemberhentian Hakim PTUN	
Tabel 12	46
Alasan pemberhentian Tidak Dengan Hormat	
Tabel 13	47
Indikator Ketetapan PTUN	
Tabel 14	48
Indikator Nota Dinas	
Tabel 15	51
Sumber kewenangan	
Tabel 16	62
Permohonan tambahan	
Tabel 17	64
Teori penghitungan tenggang waktu	
Tabel 18	66
Alasan dismissal	
Tabel 18 b	71
Jenis alat bukti	
Tabel 19	73
Jenis amar putusan	
Tabel 20	74
Jenis tambahan kewajiban	
Tabel 21	75
Struktur putusan	

Tabel 21 b	83
Alasan peninjauan kembali	
Tabel 21 c	86
Daftar sampel gugatan	
Tabel 22	88
Daftar nama responden	
Tabel 23 a	91
Statistik perkara PTUN Semarang	
Tabel 23 b	91
Tingkat Keberhasilan Pencari Keadilan	
Tabel 23 c	92
Statistik Perkara	
Tabel 23 d	93
Pola Kesalahan dalam Pembuatan Surat Gugat	
Tabel 24	96
Persepsi Praktisi Terhadap sistematika Surat Gugat PTUN	
Tabel 25a	96
Kemampuan Surat Gugat PTUN Mewakili Aspirasi Pencari Keadilan	
Tabel 25 b	97
Persepsi Praktisi Hukum Tentang Pembatasan Dasar Gugatan	
Tabel 26	99
Pengaruh Gaya Bahasa	
Tabel 27	99
Persepsi Praktisi Hukum Tentang Penyeleksian Fakta-fakta	
Tabel 28	100
Persepsi Praktisi Terhadap Pola Surat Gugat yang dibuat Non Praktisi	
Tabel 29	102
Pemetaan Struktur dasar	
Tabel 30	103
Inovasi dalam Pembuatan Surat Gugat	
Tabel 31	104
Pencantuman serta penegasan Pelanggaran Thd Psl 56 UU PTUN	
Tabel 32	106
Penjelasan dalil Tuntutan Ganti Rugi	

BAB 1. PENDAHULUAN

Keadilan merupakan hak asasi dan kebutuhan setiap insan manusia yang dijamin dalam perundang-undangan di negara beradab dewasa ini, dan oleh karenanya untuk mewujudkan hak-asasi tersebut dibutuhkan satu media atau institusi keadilan yang dapat digunakan sebagai akses bagi masyarakat untuk mendapatkan rasa keadilan tersebut. Institusi keadilan tersebut dalam sistem hukum moderen dewasa ini diwujudkan dalam satu wadah yaitu badan peradilan, yang pada saat ini telah terbagi-bagi jenisnya berdasarkan kompetensi wilayah hukum yang berbeda-beda.

Salah satu badan peradilan tersebut yang mendapat tugas sebagai akses keadilan adalah PTUN atau Peradilan Tata Usaha Negara yang lahir berdasarkan UU No 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan efektif 5 (lima) tahun kemudian atau tepatnya tahun 1991. PTUN ini di bentuk dengan tujuan utama memberi-kan akses keadilan bagi masyarakat dalam penyelesaian sengketa administrasi negara (**Basyah:1989:14**). Amanat untuk menjadi akses keadilan yang diemban PTUN pada khususnya serta peradilan pada umumnya dijabarkan dalam tingkat kebijakan adalah se-bagaimana dimaksud dalam **Bab IV Huruf A.Hukum angka 8. Tap MPR - RI No IV/ MPR/ 1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan negara RI Tahun 1999-2000** sebagai berikut:

Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asa keadilan dan kebenaran.

Ide kebijakan negara dalam masalah keadilan tersebut secara tidak langsung mempertunjukkan ide dasar tentang akses keadilan yang akan dibangun di Indonesia. Secara umum pranata hukum yang bertugas sebagai akses keadilan baru dapat dinyatakan mampu untuk menjalankan fungsinya sebagai akses keadilan, hanya apabila organisasi dan gerak kinerjanya mampu untuk mengakomodir kebutuhan dari pencari keadilan (yustisiabel) dengan segala bentuk variasi aspeknya dan mampu untuk menegakkan putusan yang diambilnya melalui

upaya yang disediakan. Dalam tingkat yang lebih praktis akses keadilan tersebut ditujukan dengan maksud-maksud sebagaimana pendapat **Marc Galanter** berikut:

Indeed, much of the access to justice movement has been concerned with finding viable ways to reduce the expense, formality, cumbersomeness, delay and other features that make legalization worrisome or less optimal (**Marc Galanter: 1981: 170**),

sedangkan di Indonesia sesuai ketentuan UU No 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman lorong akses keadilan yang diharapkan adalah Ringan, Singkat dan sederhana, ringan dalam arti biaya yang dikeluarkan pencari keadilan tidak banyak, singkat dalam hal waktu prosesing di pengadilan tidak terlalu lama dan sederhana dalam pengertian mekanisme peradilan bukan merupakan mekanisme yang rumit tetapi mekanisme yang sederhana.

Kebijakan publik di atas mengenai peradilan masih berbicara akses peradilan dalam tataran struktur dan belum berbicara kepada tataran substansi, artinya apakah mekanisme peradilan yang telah berjalan selama ini telah mampu memberikan pelayanan keadilan ataukah tidak. Untuk menjawab kinerja substansi tersebut, menurut **Chambliss dan Seidman (Chamblis & Seidman:1971:hal 90)** fungsi peradilan sebagai pelayan keadilan salah satunya dipengaruhi kepada bagaimana peradilan membawa masuk bahan-bahan perkara itu ke dalam mekanismenya.

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 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 (**Yos:1999:15**)

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. (**Harian Surya, Senin 8 Juli 1991**)

Kenyataan ini tak bisa dipungkiri sebab sebagaimana pendapat **Weber (Satjipto:1990:71)** maka peradilan sebagai bagian dari sistem hukum moderen telah terkontaminasi dengan sifat birokratisnya, sehingga dalam pembuatan surat gugatpun juga terkena imbas pengaruh birokratisme.

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 untuk setiap surat gugat paling tidak dibutuhkan kemampuan pencari keadilan sebagai berikut:

1. Kemampuan mengutarakan Alur cerita perkara yang senyatanya, runtut dan logis, ringkas
2. Kemampuan untuk memilah dan membuktikan apakah perkara ini masuk kompetensi PTUN ataukah tidak.

3. Kemampuan untuk mengarahkan pandangan atau pendapat dan persepsi Hakim bahwa si pencari keadilan telah mengalami penganiayaan hukum
4. Kemampuan untuk mengarahkan pandangan atau pendapat dan persepsi Hakim bahwa Tergugat layak untuk mendapatkan hukuman yang setimpal.
5. Kemampuan untuk menunjukkan bahwa si pencari keadilan benar-benar mengalami kerugian yang nyata
6. Kemampuan menunjukkan dan membuktikan bahwa si tergugat telah melanggar ketentuan hukum tertentu
7. Kemampuan menunjukkan dan membuktikan bahwa hal yang dituntut Pencari keadilan adalah hal yang logis (Yos:2001:hal 56)

Memperhatikan kebutuhan akan kemampuan yang seharusnya dimiliki Pencari keadilan dalam membuat surat gugat di atas, maka tidaklah mudah seorang Pencari keadilan untuk membuat surat gugat, di sisi lain karena begitu formalnya surat gugat tersebut justru berakibat makna atau substansi keadilan yang dibutuhkan pencari keadilan menjadi berkurang.

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 (Satjipto:1991:89) , hal tersebut juga tidak lepas dari konsekuensi administrasi peradilan yang baik menurut **Herbert Simon (Herbert Simon:1982:117)** 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 ggugat 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.

Penelitian tentang model surat gugat PTUN ini mengambil lokasi di PTUN Semarang, Mahkamah Agung dan PTUN Jogjakarta, hanya saja pengambilan lokasi bukan kepada gedung atau lokasi lembaga tersebut berada, mengingat tidak ada korelasi antara validitas sample dengan institusi tersebut. Penentuan tempat penelitian lebih bersifat upaya untuk menjangkau contoh atau sample surat gugat yang diproses di PTUN, hal ini mengingat tingkat kesulitan untuk mendapatkan sample surat gugat sangat tinggi, hal itu dikarenakan sifat dari surat gugat tersebut yang merupakan bagian dari rahasia pekerjaan Advokat.

Lokasi penelitian yang banyak di atas lebih ditujukan untuk memperluas kemungkinan mendapatkan kemudahan dalam pengumpulan sample surat gugat yang dibuat untuk berperkara di PTUN, dan bukan ditujukan untuk mendapatkan spesifikasi tertentu.. Dari hasil penelitian yang diharapkan dapat mengumpulkan 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 yunior, nasional, regional, maupun lokal.

Dari 35 surat gugat yang didapat ini diupayakan 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 model lama dan tetap mempertahankan keunggulan model yang lama.