

36258

UTA

u

# **UPAYA PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT YANG DILAKUKAN OLEH PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

DISAJIKAN SEBAGAI BAHAN DISKUSI DALAM FORUM DISKUSI  
TANGGAL 4 JULI 1995

**OLEH:  
YOS JOHAN UTAMA  
NIP 131 696 465**

**DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
1995**

# UPAYA PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT YANG DILAKUKAN OLEH PERADILAN TATA USAHA NEGARA

## I. Pendahuluan

Berkembangnya fungsi negara dari konsep negara sebagai penjaga malam kepada konsep negara kesejahteraan (welfare state), telah mendorong munculnya beberapa ketegangan antara warga masyarakat dengan negara. Ketegangan ini muncul sebagai akibat dari peran negara yang semakin masuk sampai kepada kehidupan privasi warganya untuk mengatur kesejahteraan bersama.

Salah satu hal yang dapat dijadikan contoh tentang bagaimana peran negara masuk kedalam kehidupan privasi warganya adalah tentang pengaturan tentang hak milik atas tanah pertanian maupun bangunan. Secara umum masalah ini adalah hak asasi dari pemilik tanah tersebut, sehingga seharusnya hukum yang mengatur adalah hukum privat atau hukum perdata, yang menonjolkan aspek individunya.

Negara merasa perlu untuk mengatur pemilikan maupun pemanfaatannya mengingat hal tersebut berkaitan dengan hajat hidup orang banyak, maka negara dengan hukum administrasinya mengatur beberapa aspek yang berkaitan dengan pemilikan tanah tersebut dengan tujuan untuk kesejahteraan bersama.

Akibat peran negara yang begitu besar ini warga masyarakat membutuhkan satu intitusi yang dapat melindungi kepentingannya dari gangguan pemerintah yang dirasakan merugikan kepentingannya, karena kekuasaan yang tak terbatas akan cenderung disalahgunakan. Perlindungan tersebut merupakan satu wujud keinginan akan adanya penghargaan hak asasi manusia.

Penghargaan terhadap hak asasi manusia ini sesungguhnya didasari oleh sikap dan kebutuhan akan kehadiran menciptakan satu pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Keberadaan pemerintah yang bersih dan bertanggung jawab ini sejalan dengan syarat-syarat tentang adanya suatu pemerintahan yang dapat dikatakan sebagai negara

hukum, sebagaimana pendapat dari Julius Stahl tentang ciri-ciri negara hukum:

- a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak manusia (trias politica)
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan  
(Oemar Seno Adji:1966:24)

Khususnya tentang syarat ke empat yaitu adanya peradilan administrasi dalam perselisihan. Hal ini dibutuhkan sekali oleh warga masyarakat agar tidak bisa dijadikan saran dari perbuatan hukum pemerintah yang sewenang-wenang dan tanpa dasar .

Dalam tatanan hukum di Indonesia keberadaan peradilan administrasi ini dirasakan kebutuhannya sudah sejak lama sekali tetapi baru bisa terwujud pada tanggal 29 Desember 1986 yaitu dengan disahkannya UU No 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kehadiran PTUN ini disambut dengan gembira oleh kalangan praktisi hukum, meskipun di sana sini juga terdengar adanya praduga serta kekhawatiran bahwa badan peradilan ini tidak mampu untuk menjawab kebutuhan pemohon keadilan .

Empat tahun sudah sejak PTUN diaktifkan dengan Peraturan Pemerintah No 7 tahun 1991 tentang Penerapan Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, beberapa kasus dalam beberapa topik permasalahan telah mulai disidangkan di beberapa PTUN yang sudah berdiri, demikian juga di Semarang. Melihat kasus-kasus yang telah disidangkan, maka menarik untuk melihat apakah PTUN dapat menjawab kebutuhan para pemohon keadilan, serta melindungi kepentingan-kepentingan warga masyarakat.

## II. Permasalahan

Bagaimana upaya Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat

## III. Pembahasan

Peradilan Tata Usaha Negara Semarang sebagai wujud dari pelaksanaan Undang-undang No 5 tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara, berdiri berdasarkan landasan perundangan Keputusan Presiden No 16 tahun 1992 tentang Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Bandung Semarang dan Padang. Sejak saat berdirinya sehingga tahun 1995 berbagai jumlah perkara telah disidangkan di PTUN Semarang sebagaimana perincian sebagai berikut:

### I. Perkara Masuk

1. Dari tanggal 1 Juni 92 s/d 31 Desember 92	22	perkara
2. Dari tanggal 1 Jan 93 s/d 31 Desember 93	28	perkara
3. Dari tanggal 1 Jan 94 s/d 31 Oktober 94	41	perkara
	jumlah	91 perkara

Dari data mengenai perkara yang masuk ke PTUN Semarang sebagaimana disebutkan di atas, maka dapat diperinci sesuai dengan klasifikasi gugatan yang ditangani, sebagai berikut

### II. Klasifikasi Gugatan

#### A. Tahun 1992

1. Pertanahan	11	perkara
2. Tanah dan bangunan	1	perkara
3. Kepegawaian	7	perkara
4. P H K	1	perkara
5. Pembongkaran/penggusuran	1	perkara

6. K T P	1 perkara
7. Listrik/Telkom	2 perkara
8. Lain-lain	2 perkara
	Jumlah 22 perkara
B. Tahun 1993	
1. Pertanahan	7 perkara
2. Kepegawaian	4 perkara
3. Pertokoan	3 perkara
4. Pembongkaran/penggusuran	2 perkara
5. Listrik/P L N	3 perkara
6. P H K	1 perkara
7. Lelang	2 perkara
8. Piutang	1 perkara
9. Keterangan	2 perkara
10. lain-lain	3 perkara
	Jumlah 28 perkara
C. Tahun 1994	
1. Pertanahan	14 perkara
2. Perumahan	1 perkara
3. Kepegawaian	7 perkara
4. Lelang	8 perkara
5. Yayasan	1 perkara
6. Bank	2 perkara
7. Keterangan	2 perkara
8. P H K	1 perkara
9. Penggusuran/pembongkaran	1 perkara
10. Lain-lain	4 perkara
	Jumlah 41 perkara

Dari perhitungan jumlah perkara yang telah disidangkan maka nampak bahwa hingga tahun 1994 akhir PTUN Semarang telah menangani 91 kasus perkara, untuk ukuran suatu badan peradilan maka jumlah tersebut terhitung relatif kecil dibandingkan jumlah perkara pada badan peradilan lain seperti peradilan umum (PN) maupun peradilan agama (PA).

Jumlah perkara yang sedikit ini tentunya tidak bisa dijadikan ukuran tentang apakah badan peradilan ini telah mampu memberikan jawaban atas kebutuhan keadilan dan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan. Pernyataan ini dikaitkan dengan pemikiran besar sekali kemungkinan bahwa jumlah perkara yang sedikit itu bisa saja disebabkan memang perkara yang terjadi adalah demikian, meskipun dari angka itu pun tak bisa dipungkiri dapat juga menunjukkan adanya jumlah dari warga negara yang mempergunakan jasa peradilan tersebut.

Dari jumlah perkara yang ditangani PTUN Semarang pun tidak bisa dikatakan bahwa dari jumlah tersebut menunjukkan besaran dari warga masyarakat yang telah mendapatkan perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah. Masalah apakah warga masyarakat telah merasa mendapat perlindungan hukum dari PTUN Semarang, sangat tergantung dari materi perkara yang ada itu sendiri, salah satunya para pihak juga sangat mempengaruhi. Sehingga dari jumlah perkara itu hanya dapat ditangkap adanya sekian orang warga masyarakat yang telah menikmati jasa peradilan, sedangkan pertanyaan apakah warga merasa terlindungi secara hukum oleh PTUN Semarang dengan putusnya atau tidak maka masih banyak variabel lain yang perlu dibahas.

Meskipun masalah keberhasilan melindungi warga masyarakat terhadap tindakan pemerintah itu tergantung kepada materi perkara, namun bukan berarti hal itu tidak dapat dikaji tentang manfaat PTUN untuk melindungi warga masyarakat dari tindakan pemerintah. Salah satu jalan yang ditempuh adalah dengan pendekatan sistem dari proses yang terjadi dalam Hukum acara di PTUN, dari proses ini kemudian dideskripsikan kemudian dianalisa apakah PTUN akan mampu memberikan perlindungan yang memadai bagi warga masyarakat atau tidak. PTUN Semarang hanyalah merupakan satu model yang diteliti tentang upaya perlindungan hukum melalui PTUN.

Satu hal yang perlu dicatat dalam memasuki sistem yang ada di PTUN, maka untuk berperkara didalamnya dibutuhkan

satu kematangan dalam pengetahuan Hukum Administrasi, sehingga tidak mengherankan bahwa dalam berperkara di PTUN digunakan jasa Penasihat Hukum .

Tidak semua perbuatan pemerintah dapat diajukan sebagai gugatan di PTUN, banyak pembatasan-pembatasan dari jenis perbuatan pemerintah yang dapat digugat warga masyarakat. Pembatasan ini baik dari segi formalnya maupun dari segi materilnya. Dari segi formalnya perbuatan yang bisa digugat haruslah merupakan perbuatan yang sifatnya formal, secara mudah dapat diartikan sebagai perbuatan yang berupa surat menyurat, dan bukan perbuatan materil seperti pengerjaan membongkar/membangun jembatan secara nyata.

Perbuatan yang bersifat formal itupun harus memenuhi kriteria selanjutnya yaitu:

- Konkrit : Perbuatan itu merupakan perbuatan yang Nyata
- Individual: Perbuatan pemerintah itu tertuju kepada individu atau subyek hukum tertentu
- Final : Perbuatan itu tidak memerlukan persetujuan lagi

Dari sudut pandang materil perbuatan pemerintah yang digugat itu haruslah tidak termasuk perbuatan pemerintah yang diperkecualikan dalam UU No 5 tahun 1986, yaitu sebagaimana diatur dalam pasal 2 UU tersebut. Terdapat 7 (tujuh) klasifikasi Keputusan pemerintah yang tidak bisa digugat diantaranya adalah:

- a. Keputusan yang bersifat Hukum Perdata
- b. Keputusan yang bersifat Umum
- c. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan
- d. Keputusan yang dilakukan berdasar KUHP dan KUHP
- e. Keputusan yang dilakukan berdasar hasil pemeriksaan persidangan
- f. Keputusan di bidang ABRI
- g. Keputusan Panitia Pemilihan





Beberapa limitasi materi gugatan di atas masih dibatasi lagi dengan prosedur birokrasi seperti bentuk surat gugatan yang harus dipenuhi, dengan ancaman gugatan akan tidak diterima jika tidak memenuhinya sebagaimana diatur dalam Pasal 56 dan 63 dari UU no 5 tahun 1986. Pembatasan itu tidak hanya dari formalitas bentuk surat gugatnya, bahkan dibatasi juga tentang apa yang bisa digugat oleh warga masyarakat, yaitu terbatas permohonan pembatalan Keputusan yang digugat dan disertai atau tanpa tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.

Khususnya untuk tuntutan ganti rugi ini telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No 43 tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata cara pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara, dimana dalam Pasal 3 nya membatasi tuntutan ganti rugi tersebut sebesar minimum Rp 250.000,- dan maksimum Rp 5.000.000,-, bahkan untuk mendapatkan ganti rugi itupun harus dengan melalui proses yang cukup pelik.

Pembatasan dari materi gugatan yang dapat diajukan baik dari sudut materiil maupun formil, jika sudah dapat dilewati maka kemudian perkara tersebut harus memasuki proses yang minimum terdiri dari

1. Rapat Permusyawaratan
2. Pemeriksaan Persiapan
3. Pemeriksaan di persidangan
  - a. Pembacaan Gugatan
  - b. Tanggapan I pihak tergugat
  - c. Tanggapan penggugat terhadap tanggapan pihak tergugat
  - d. Tanggapan II tergugat atas tanggapan penggugat
  - e. Pembuktian
    - Bukti formil pihak penggugat
    - Bukti formil pihak tergugat
    - Saksi-saksi pihak penggugat
    - saksi-saksi pihak tergugat
  - f. Kesimpulan





#### g. Putusan

Dari daftar proses diatas nampak minimal ada 14 kali sidang yang harus dilalui, jika antara setiap proses dibutuhkan waktu 10 hari maka minimal dibutuhkan waktu 140 hari atau kurang lebih 3,5 bulan lebih, belum lagi biaya yang harus dikeluarkan yang terdiri bermacam-macam jenis seperti:

- a. Pendaftaran gugatan
- b. Biaya pemanggilan para pihak
- c. Biaya pemanggilan saksi
- d. Biaya pemeteraian ulang bukti-bukti
- e. Biaya pemeriksaan setempat jika dibutuhkan
- f. Biaya pengambilan salinan putusan
- g. dan biaya-biaya lain yang besarnya tergantung kepada materi perkara dan proses yang dikehendaki.

meskipun demikian juga diberi kesempatan untuk hal-hal tertentu dapat diajukan berperkara secara cuma-cuma.

Ujung akhir untuk menganalisis upaya PTUN memberikan perlindungan kepada warga masyarakat, adalah dari pelaksanaan putusan peradilan. Satu hal yang perlu dicatat bahwa dalam PTUN tidak ada badan atau pejabat yang dapat memaksakan pelaksanaan putusan pengadilan, sebagaimana juru sita di peradilan perdata ataupun jaksa di peradilan pidana. Proses pelaksanaan putusan dilakukan dengan menggunakan satu sistem yang bergantung kepada tanggung jawab moral dari tergugat atau Moral responsibility, artinya dilakukan atau tidaknya putusan tersebut tergantung kepada sikap moral dari tergugat akan mematuhi atau tidak putusan tersebut.

Untuk lebih mudahnya dapat dilihat proses pelaksanaan putusan PTUN sebagai berikut:

Putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap pertama-tama dikirimkan kepada para pihak yang bersengketa, dan jika dalam 3 bulan tergugat tidak melaksanakan putusan tersebut, pihak penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua PTUN agar memerintahkan tergugat untuk melaksanakan putusan tersebut.





Terhadap perintah Ketua PTUN ini apabila tergugat tetap tidak melaksanakan isi putusan maka Ketua PTUN mengajukan hal itu kepada atasan dari Tergugat, dan jika dalam 2 bulan instansi atasan tersebut juga tidak melaksanakan isi putusan maka Ketua PTUN dapat mengajukannya kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan Pemerintah yang tertinggi. Dalam proses ini kemudian tidak dibahas lagi atau tidak diatur bagaimana jika Presiden juga tidak melaksanakan isi putusan tersebut. Untuk mudahnya dapat dilihat alur berikut ini:

PUTUSAN YANG BERKEKUATAN HUKUM TETAP

⋮

DIKIRIM KE PARA PIHAK YANG BERSENGKETA

⋮

JIKA DALAM 3 BULAN TERGUGAT TIDAK LAKSANAKAN ISI PUTUSAN  
PENGUGAT MENGAJUKAN KEPADA KETUA PTUN UNTUK PERINTAHKAN  
TERGUGAT LAKSANAKAN ISI PUTUSAN

⋮

KETUA PTUN MENGAJUKAN KE ATASAN TERGUGAT  
DALAM HAL TERGUGAT TETAP TAK LAKSANAKAN ISI PUTUSAN

⋮

KETUA PTUN  
MENGAJUKAN KE PRESIDEN SEBAGAI KEPALA PEMERINTAHAN  
TERTINGGI JIKA DALAM 2 BULAN ATASAN TERGUGAT TAK LAKSANAKAN  
ISI PUTUSAN

⋮

Tidak diatur bagaimana jika  
Presiden tidak melaksanakan isi  
putusan





Dari proses pelaksanaan putusan diatas inilah sebenarnya dapat dilihat bagaimana upaya PTUN memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap tindakan pemerintah. Apabila dilihat dari kemampuan dari pelaksanaan isi putusan PTUN di atas tentu akan menjadi pertanyaan apakah mungkin tanggung jawab moral dari tergugat dapat menjadi pegangan bagi warga masyarakat agar hak-haknya dapat dihormati dan dilaksanakan oleh pemerintah ? jawabnya tentu saja dapat saja ya ataupun tidak.

Jawaban pertanyaan diatas bisa dijawab tidak, manakala sistim pelaksanaan putusan dilihat sebagai suatu proses yang harus selalu teruji ,terukur,dan meninggalkan unsur subyektiv dari para pelakunya. Kondisi ini akan semakin diperburuk dengan rumitnya proses yang harus dilalui oleh penggugat atau warga masyarakat, juga biaya serta waktu yang harus dikeluarkan untuk membiayai semua proses tersebut tentunya dapat juga dikatakan bahwa PTUN kurang memberi jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat yang menfaatkannya sebagai badan peradilan.

Terhadap pertanyaan diatas dapat juga dikatakan bahwa tanggungjawab moral mampu dijadikan sandaran sistim pelaksanaan putusan PTUN, jika hal itu dikaitkan dengan semangat pemerintah untuk menciptakan aparat yang bersih dan berwibawa. Kondisi itu akan semakin teratasi jika tranparansi di bidang pemerintahan semakin membaik, tentunya aspek moral akan banyak membantu sebagai sandaran suatu sistim peradilan. Patut diingat dalam masalah pemerintahan tidak hanya kepentingan penggugat atau warga masyarakat saja yang harus diperhatikan, lebih dari itu kepentingan warga masyarakat lainnya yang lebih luas juga harus dilayani oleh pemerintah, dan oleh karena itu patut pula dipertimbangkan. Sehingga cara pandang terhadap proses PTUN yang terkesan sangat birokratis dan membutuhkan biaya yang cukup mahal, dapat saja dianggap sebagai filter agar





pemerintah tidak terlalu disibukkan dengan permasalahan gugat-menggugat saja, sehingga melupakan tugas utamanya yang lebih besar.

## KESIMPULAN

Upaya perlindungan hukum yang dilakukan dalam Peradilan Tata Usaha Negara harus dipahami dalam satu kerangka berpikir yang seimbang, artinya perlindungan bagi warga masyarakat terhadap tindakan pemerintah harus dilihat selalu dalam kerangka pemikiran kepentingan yang lebih besar. Pemerintah mempunyai tugas besar melayani masyarakat luas, maka perlindungan hukum yang sifatnya parsial diberikan manakala hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang lebih besar. PTUN sebagai lembaga peradilan harus mampu untuk menampung aspirasi dari kedua belah pihak, sifat keseimbangan ini untuk menjaga agar masing-masing tidak merasa terganggu hak-haknya.