

# **SUPREMASI** **Jurnal Hukum**



*Aktualisasi Keadilan Hukum Melalui Analisis Normatif dan Sosiologis*

**T. GAYUS LUMBUUN**

TELAAH HUKUM ATAS KETENTUAN CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY  
DALAM UUPT

(Sebuah Kajian dari Perspektif Etika Bisnis ke Pertanggungjawaban  
Hukum)

**LIZA MARINA**

BUDAYA HUKUM KONTRAK BISNIS INTERNASIONAL (Studi Komparatif  
Aspek Budaya Hukum Pelaku Kontrak Bisnis Antara Masyarakat  
Penganut Sistem Hukum Civil Law dan Common Law)

**SULISTYO PRIBADI**

PERBANDINGAN HUKUM TENTANG GANTI RUGI MASYARAKAT ADAT  
DI AUSTRALIA DAN DI INDONESIA

**YUHERMAN**

MENGUGAT PROSEDUR DISMISSAL PADA PERADILAN TATA USAHA  
NEGARA

**LIDYA MELDA. K**

BATAS WILAYAH LAUT INDONESIA DILIHAT DARI HUKUM INTERNASIONAL

**MISAHARDI WILAMARTA**

PROSEDUR DAN AKIBAT HUKUM PENUNDAAN PEMBAYARAN HUTANG  
PERSEROAN TERBATAS

**ZULFADLI BARUS & DEVI KANTINI ROLASWATI**

FIDUSIA SEBAGAI SINTESIS ANTARA HAK TANGGUNGAN DAN GADAI

## MENGGUGAT PROSEDUR DISMISSAL PADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Yuherman, SH, MH

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta

### Abstract

*The state administration tribunal (PTUN) is a special tribunal to settle and judge the dispute between the government as state executor with citizen consequently of the decree issued by government. Since establishing the tribunal, it becomes the public's hope for weak community, to against the decree of the government that damaged their rights through the tribunal which initiative from the authority. However, The dismissal process on the law of the tribunal procedure give the competence to the chairman of the tribunal to enable rejected the accusation before the government's decree is investigated by judge in opened court session for public. The dismissal process has extended of time for lawsuit and add the burden of Plaintiff to obtain the justice of course, it has decreased the meaning of the PTUN which is hope to be able protect the public and to realize the justice in the Republic of Indonesia.*

*Key words : Tribunal, dismissal, justice, dispute, state, citizen.*

### A. PENDAHULUAN

Undang-undang dasar 1945 menyebutkan bahwa negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Pernyataan ini dengan tegas dan terang menyampaikan pesan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan berdasarkan hukum. Penyelenggaraan kekuasaan negara oleh pemerintah, baik tindakan hukum perdata maupun keputusan-keputusan yang menentuhkan kepentingan individu warga negara atau kelompok masyarakat, yang tidak berdasarkan hukum, tidak dibenarkan.

Dalam negara yang berdasarkan hukum, maka perlindungan hukum bagi masyarakat sebagai akibat dari tindakan atau keputusan pemerintah melalui Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) harus mendapatkan kepastian hukum secara konsisten. Berkenaan dengan itu, konstitusi memerintahkan adanya

peradilan sebagai penyelenggaraan kekuasaan kehakiman (Pasal 24 UUD 1945).

UU No.14 tahun 1970 sebagaimana yang telah diubah dengan UU No.4 Tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya, dan sebuah Mahkamah Konstitusi, selanjutnya dikatakan bahwa badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung adalah peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara atau PTUN (Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU No.4 Tahun 2004).

Peradilan TUN merupakan peradilan yang pembentukannya dimaksudkan sebagai peradilan khusus untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan



sengketa TUN (Pasal 47 UU No.5 Tahun 1986).

Kekuasaan kehakiman dilingkungan Peradilan TUN diselenggarakan oleh Pengadilan TUN sebagai pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi TUN sebagai pengadilan tingkat banding, dan Mahkamah Agung R.I. sebagai puncak pengadilan negara tertinggi dalam mengajukan upaya hukum.

Pembentukan Peradilan TUN lebih lanjut disebutkan dalam UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN yang kemudian diubah dengan UU No.9 Tahun 2004 tanggal 29 Maret 2004. Undang-undang ini bukan hanya mengatur tentang Peradilan TUN, tetapi juga memuat hukum acara yang diberlakukan pada Peradilan TUN. Salah satu karakteristik dari penyelenggaraan peradilan ini dibandingkan dengan peradilan lainnya adalah pemeriksaan setiap gugatan oleh Ketua Pengadilan sebelum perkara itu diteruskan kepada suatu Majelis Hakim.

Pemeriksaan gugatan oleh Ketua Pengadilan ini biasa disebut dengan *dismissal process* atau *Prosedur Dismisal*. Kewenangan untuk memeriksa gugatan pada tahapan ini juga disertai dengan kewenangan Ketua Pengadilan untuk menerima atau tidak menerima gugatan tersebut sebelum diperiksa oleh Majelis Hakim sebagaimana pemeriksaan perkara pada lazimnya.

Artinya, upaya hukum yang dilakukan oleh pencari keadilan (*justice seeker*) terhadap penguasa melalui Peradilan TUN akan dapat dihentikan oleh Ketua Pengadilan sebelum yang bersangkutan membuktikan gugatannya dalam persidangan yang terbuka untuk umum. Masih relevankah instrument tersebut diterapkan, sementara berbagai proses hukum pada beberapa peradilan khusus telah dilakukan penyederhanaan yang sangat signifikan untuk

mempercepat diperolehnya kepastian hukum.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Eksistensi dan Kompetensi Absolut Peradilan TUN

Peradilan TUN sebenarnya sudah disebutkan keberadaannya sejak UU No.14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman diberlakukan, kemudian secara khusus pada UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN. Bahkan sebelumnya pada Pasal 7 ayat (1) UU No.19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sudah menyebutkan adanya Peradilan Administrasi sebagai bagian dari sistem peradilan di Indonesia. Sungguhpun demikian, perwujudannya sebagai lembaga peradilan yang menjalankan fungsinya baru dilakukan setelah dikeluarkannya PP No.7 Tahun 1991 Tanggal 14 Januari 1991 atau setelah kurun waktu 21 tahun sejak disebutkan keberadaannya oleh UU tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Peradilan TUN sebagai salah satu penyelenggara kekuasaan kehakiman dapat diterjemahkan keberadaannya sebagai lembaga kontrol yudisial (*judicial control*) terhadap Keputusan Pejabat atau Badan TUN dalam menjalankan pemerintahan, karena keberadaan peradilan ini dalam menjalankan fungsinya dikhususkan untuk memeriksa dan mengadili sengketa antara Badan atau Pejabat TUN dengan rakyatnya.

Hal tersebut sekaligus merupakan karakteristik lainnya dari Peradilan TUN, karena tidak ada ruang bagi Pejabat atau Badan TUN untuk menggugat balik (*rekonvensi*) rakyat yang menggugatinya dan juga tidak ada peluang bagi Pejabat atau Badan TUN untuk menggugat satu

sama lain atas alasan apapun melalui Peradilan ini.

Sebagai *judicial control*, Peradilan TUN yang menjalankan fungsinya dengan benar sebagaimana tujuan peradilan pada umumnya, yaitu untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum, yang dalam hal ini terhadap sengketa TUN, maka Peradilan TUN akan memberikan sumbangan yang berharga dan mengukuhkan eksistensinya dalam membantu pembentukan aparat pemerintahan yang berprilaku baik dan berorientasi kepada rakyat dalam setiap tindakannya, yang pada akhirnya dapat mewujudkan pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable government*).

Sungguhpun demikian apabila proses Peradilan TUN yang diberlakukan menyulitkan atau membatasi pencari keadilan menyampaian dan mengikuti proses pemeriksaan gugatannya, maka harapan Peradilan TUN sebagai kontrol yudisial, dan *spirit* diciptakannya Peradilan TUN sebagai bagian dari penyelenggara kekuasaan kehakiman tidak akan mencapai tujuannya.

### 2. Kompetensi Absolut

Setelah dibentuknya Peradilan TUN, maka semua sengketa TUN yang timbul dari Keputusan Pejabat atau Badan TUN hanya dapat diperiksa dan diadili oleh Peradilan TUN. Dengan kata lain Peradilan TUN mempunyai kompetensi secara absolut untuk memeriksa dan mengadili sengketa TUN. Tidak ada peradilan lain yang berwenang.

Undang-undang telah memberikan batasan mengenai ruang lingkup sengketa TUN sebagai kompetensi absolut dari Peradilan TUN, yaitu sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik di Pusat maupun

di Daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan TUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 4 UU No.5 Tahun 1986).

Dengan demikian semua penetapan tertulis dari Badan atau Pejabat yang menjalankan urusan pemerintahan, baik dipusat maupun di daerah, yang berisi tindakan hukum, dan penetapan tersebut telah bersifat konkrit, individual, serta mempunyai akibat hukum, sepanjang tidak dikecualikan oleh undang-undang Peradilan TUN, merupakan kompetensi dari Peradilan TUN.

Masyarakat yang merasa dirugikan karena dikeluarkannya Keputusan TUN (Pasal 3 UU No.5 Tahun 1986), berhak mengajukan gugatan terhadap Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan melalui Peradilan TUN. Sedangkan terhadap sengketa antara Badan atau Pejabat TUN dengan orang perorangan atau badan hukum perdata yang objeknya bukan Keputusan Badan atau Pejabat TUN, tetap diajukan dan menjadi kewenangan atau kompetensi absolutnya Peradilan Umum.

Atas dasar kewenangan absolut Peradilan TUN dalam mengadili sengketa TUN tersebut dan mengingat asas pengadilan tidak boleh menolak perkara (Pasal 14 UU No.14 Tahun 1970 jo Pasal 16 UU No.4 Tahun 2004), tentu saja pencari keadilan akan beranggapan bahwa gugatan yang diajukannya terhadap Badan atau Pejabat TUN pada Peradilan TUN pasti akan diperiksa oleh Majelis Hakim dalam persidangan, dengan memanggil para pihak dan saksi-saksi serta memeriksa bukti-bukti perkaranya. Namun asumsi tersebut tidak sepenuhnya benar, karena Hukum Acara yang diberlakukan, memberikan kewenangan kepada Ketua Pengadilan untuk menyatakan tidak menerima atau tidak berdasar suatu gugatan, sehingga



tidak ada jaminan seluruh gugatan akan diperiksa oleh Majelis Hakim.

### 3. Pemeriksaan Gugatan Pada Peradilan TUN

Dari hukum acara yang diberlakukan pada Peradilan TUN menurut UU No.5 Tahun 1986 dan petunjuk pelaksanaannya melalui SEMA RI No.2 Tahun 1991, terdapat beberapa bentuk pemeriksaan terhadap gugatan yang dilakukan oleh pejabat yang berbeda dan dengan kewenangannya masing-masing, yaitu :

- Pemeriksaan oleh Kepaniteraan; Bagian kepaniteraan menerima pendaftaran gugatan, mengadministrasikan perkaranya, dan dapat memberikan nasehat kepada Penggugat untuk menyempurnakan gugatan tapi *tidak dapat menolak pendaftaran*.

Disamping itu, Kepaniteraan juga ditugaskan untuk membuat resume gugatan yang akan disampaikan kepada Ketua Pengadilan. Resume ini memuat tentang :

- 1) Subyek gugatan dan atau kuasanya;
- 2) Apakah obyek gugatan termasuk dalam pengertian Keputusan TUN;
- 3) Apakah alasan gugatan memenuhi Pasal 53 ayat (2);
- 4) Apakah tuntutan gugatan diikuti dengan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Resume ini merupakan prosedur kerja antara Kepaniteraan dan Ketua Pengadilan.

- Rapat Permusyawaratan oleh Ketua Pengadilan ; Bagian ini disebut juga dengan Prosedur *Dismissal*. Ketua Pengadilan akan memeriksa gugatan dengan menggunakan Pasal 62 ayat

- (2) UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN, yaitu mengenai apakah pokok gugatan merupakan sengketa TUN, syarat-syarat gugatan sudah dipenuhi, gugatan didasarkan atas alasan yang layak, keputusan tuntutan sudah terpenuhi dalam Keputusan TUN yang digugat, atau apakah gugatan diajukan sebelum waktunya atau sudah diluarkannya. Dari pemeriksaan ini, Ketua Pengadilan melalui *Penetapannya* berwenang menyatakan gugatan tidak dapat diterima atau tidak berdasar.

- Pemeriksaan Persiapan oleh Hakim ; Pemeriksaan ini ditujukan untuk melengkapi gugatan Penggugat yang kurang jelas. Dalam pemeriksaan ini Hakim wajib memberikan nasehat kepada Penggugat untuk menyempurnakan gugatan, dan apabila dalam waktu 30 hari Penggugat tidak memenuhinya, maka Hakim menyatakan dengan *Putusan* bahwa gugatan tidak dapat diterima.

- Pemeriksaan perkara di persidangan oleh Hakim ; Pemeriksaan ini adalah proses yustisial yang akan menilai gugatan Penggugat secara menyeluruh. Setelah pemeriksaan persidangan selesai Hakim akan memberikan *Putusan*, apakah gugatan Penggugat diterima, dikabulkan, ditolak, atau dinyatakan gugur.

Akan tetapi pada dasarnya pemeriksaan terhadap gugatan tersebut diatas terdiri dari pemeriksaan administratif dan pemeriksaan yustisial.

- 3.1. Pemeriksaan secara administratif  
Pemeriksaan administratif dimaksudkan untuk mengetahui apakah hal-hal yang berkenaan dengan bentuk atau format gugatan, kelengkapan

gugatan, dan kewajiban membayar biaya perkara sudah dipenuhi oleh Penggugat. Pemeriksaan administratif harus ditempatkan sebagai upaya untuk mendukung pemeriksaan secara yustisial.

Penelitian administratif tersebut hendaknya dilakukan dari segi-segi formal saja, baik yang mengenai bentuk maupun isi surat gugatan sesuai dengan dengan maksud Pasal 56 dan *jangan sampai menyangkut segi materi gugatan* (Indroharto, 1999: 82).

Terhadap gugatan yang belum memenuhi syarat-syarat secara administratif, diberikan kesempatan kepada Penggugat untuk melengkapinya. Pengadilan dalam hal ini harus membimbing pencari keadilan (Pasal 5 ayat 2 UU No.4 Tahun 2004) dengan menunjukkan kekurangan yang harus disempurnakan.

Dalam rangkai pemeriksaan administrasi, bagian Kepaniteraan akan meneliti hal-hal yang berkenaan dengan :

- Memeriksa *pencantuman identitas Penggugat dan Tergugat, dasar gugatan dan petitum gugatan* (Pasal 56 ayat 1 UU No.5 Tahun 1986) dalam pengertian apakah tentang identitas sudah disebutkan dengan lengkap dan jelas (SEMA RI No.2 Tahun 1991) serta apakah mengenai dasar gugatan dan petitum gugatan sudah dimuat dalam surat gugatan.

- Memeriksa *kelengkapan surat kuasa khusus* apabila gugatan tersebut dikuasakan oleh Penggugat (Pasal 56 ayat 2 UU No.5 Tahun 1986) Surat kuasa yang dibuat diluar negeri harus diketahui oleh Perwakilan R.I dinegara tersebut dan telah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia (Pasal 57 ayat (3) UU No.5 Tahun 1986), selanjutnya terhadap surat kuasa yang diberi cap jempol haruslah dikuatkan (*waarmeking*)

oleh pejabat yang berwenang (SEMA R.I No.2 Tahun 1991).

- Memeriksa, apakah gugatan disertai dengan *Keputusan TUN yang digugat* (Pasal 56 ayat (3) UU No.5 Tahun 1986).

- Memeriksa pembayaran *biaya perkara* oleh Penggugat (Pasal 59 ayat (1) UU No.5 Tahun 1986).

- Memeriksa, apakah gugatan disertai dengan *permohonan untuk bersengketa dengan cuma-cuma* yang harus disertai dengan surat keterangan tidak mampu dari kepala desa atau lurah (Pasal 60 UU No.5 Tahun 1986).

Penelitian administratif ini tidak memberikan hak kepada Kepaniteraan untuk menolak pendaftaran gugatan dengan dalih apapun juga yang berkaitan dengan materi gugatan (SEMA R.I No.2 Tahun 1991), namun Kepaniteraan dapat memberikan petunjuk-petunjuk dan meminta Penggugat untuk memperbaiki gugatannya.

Selain bagian Kepaniteraan, mengenai kelengkapan syarat-syarat gugatan yang disebutkan dalam Pasal 56 UU No.5 Tahun 1986 juga diperiksa kembali oleh Ketua Pengadilan dalam Prosedur *Dismissal*. Selanjutnya pada Pemeriksaan Persiapan, Hakim wajib memberikan nasehat kepada Penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan.

Uraian diatas memberikan suatu konklusi bahwa Penelitian administratif hanya berkenaan dengan bentuk atau format gugatan, kelengkapan gugatan dan biaya perkara. Atas dasar itu, pemberian kewenangan kepada pejabat pengadilan yang dalam kapasitasnya hanya bertugas untuk melakukan penelitian administrasi, tidak boleh diberikan kewenangan untuk



hususnya tentang pokok gugatan, alasan gugatan dan tuntutan Penggugat. Kalau demikian halnya, apakah pemeriksaan oleh Ketua Pengadilan terhadap alasan-alasan yang akan digunakan dalam melaksanakan kewenangannya itu, telah termasuk pemeriksaan yustisial, yang akan lebih tepat diperiksa dan lebih baik menjadi kompetensi Majelis Hakim?

Apabila pemeriksaan pada bagian Prosedur *Dismissal* ini dikatakan sebagai pemeriksaan administratif dari segi materi perkara, undang-undang juga tidak menegaskan batasan pemeriksaan tersebut, mana yang termasuk pemeriksaan administratif yang menyangkut materi gugatan dan mana pemeriksaan administratif gugatan.

Batasan wilayah sebagaimana yang telah disebutkan diatas tidaklah jelas, dan dalam kondisi peradilan yang korup atau pemerintahan yang otoriter, akan terbuka kemungkinan untuk disimpangi atau diintervensi, karena Ketua Pengadilan dapat saja menggunakan kewenangannya untuk tidak menerima atau menyatakan gugatan tidak berdasar atas alasan sebagaimana Pasal 62 ayat (1) diatas, padahal persidangan belum dilaksanakan.

Dalam pada itu, SEMA RI. No.2 Tahun 1991 juga meminta agar Ketua Pengadilan tidak mudah menggunakan Pasal 62 ayat (1), kecuali mengenai butir "a" dan "e" yang berhubungan dengan kewenangan mengadili dan waktu mengajukan gugatan. Hal itu dapat diartikan pula, agar Ketua Pengadilan tidak terlalu mudah menggunakan kewenangannya, sayangnya. Mahkamah Agung juga tidak menjelaskan ukuran apa yang dapat menjadi pedoman bagi Ketua Pengadilan untuk kewenangannya itu.

Prosedur *Dismissal* berikut dengan kewenangan Ketua Pengadilan sebagaimana disebutkan diatas hanya dikenal pada Peradilan TUN, yaitu

Tergugat tidak menyampaikan eksepsi tersebut (Pasal 77 ayat 1 UU No.5 Tahun 1986).

Putusan hanya akan diberikan setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktiannya dilakukan secara tuntas (Pasal 72 ayat (3) UU No.5 Tahun 1986). Pemeriksaan seperti ini tidak dapat dilakukan pada tahap Prosedur *Dismissal*.

#### 4. Prosedur *Dismissal*, antara Pemeriksaan Administratif dan Yustisial

Dalam acara Peradilan TUN, disebutkan adanya Rapat Permusyawaratan dan Pemeriksaan Persiapan. Baik Rapat Permusyawaratan maupun Pemeriksaan Persiapan, termasuk bagian dari fungsi peradilan atau *justitie functie* (MR. Martiman Prodjohandjono, 2005: 57).

Rapat Permusyawaratan dilakukan oleh Ketua Pengadilan (Pasal 62 UU No.5 Tahun 86). Tahapan ini dalam SEMA RI No.2 Tahun 1991 disebutkan sebagai Prosedur *Dismissal*. Prosedur *Dismissal* memberikan kewenangan kepada Ketua PTUN untuk menyatakan gugatan tidak dapat diterima atau tidak berdasar.

Kalau kita melihat Pasal 62 ayat (1) UU No.5 Tahun 1986, mengenai pemeriksaan pada Prosedur *Dismissal*, maka sebelum menggunakan kewenangannya untuk tidak menerima atau menyatakan gugatan tidak berdasar, Ketua Pengadilan harus melakukan penelitian yang berkenaan dengan *pokok gugatan*, *syarat gugatan*, *alasan gugatan*, *tuntutan Penggugat*, dan *apakah gugatan tersebut sudah dapat atau masih bisa diajukan* di Peradilan TUN.

Penelitian terhadap hal-hal tersebut, sesungguhnya juga akan dilakukan oleh Majelis Hakim dalam persidangan,

menolak ataupun menyatakan gugatan tidak dapat diterima (UU No.37 Tahun 2004). Pemberian kewenangan tersebut hanya akan mendekatkan penyelesaian perkara kepada ketidakadilan dan merusak kepercayaan publik kepada lembaga peradilan.

**3.2. Pemeriksaan yang bersifat yustisial**  
Pemeriksaan yustisial dilakukan setelah pemeriksaan administrasi dan Penggugat sudah memperbaiki dan melengkapi gugatannya. Pemeriksaan yang bersifat yustisial ini dilakukan oleh tiga orang hakim kecuali pada acara cepat, dalam persidangan yang terbuka untuk umum (Pasal 70 UU No.5 Tahun 1986) yang dihadiri oleh para pihak.

Dalam pelaksanaannya Hakim memberikan kesempatan kepada Penggugat untuk menjelaskan gugatannya dan memperbaiki alasan gugatannya sampai dengan Replik dan Tergugat diberikan kesempatan untuk mengubah alasan jawabannya sampai dengan duplik (Pasal 75 UU No.5 Tahun 1986). Jika pemeriksaan pokok gugatan berikut dengan bukti-buktinya telah selesai dilakukan, Penggugat dan Tergugat diberikan kesempatan untuk menyampaikan kesimpulannya (Pasal 97 ayat 1 UU No.5 Tahun 1986).

Pemeriksaan gugatan seperti ini sangat diharapkan oleh pencari keadilan, karena hanya melalui persidangan ini Penggugat dapat dengan seluas-luasnya menjelaskan kepada Majelis Hakim tentang duduk sengketa dan kerugian yang dialaminya akibat Keputusan TUN yang digugat. Sedangkan Tergugat dapat mengajukan eksepsi atau tanggapan, baik mengenai kewenangan pengadilan untuk mengadili perkaranya maupun tentang pokok gugatan. Khusus untuk eksepsi tentang kompetensi absolut, tetap akan diputuskan oleh Hakim meskipun

Peradilan yang akan memeriksa sengketa antara penguasa dengan rakyatnya. Proses ini diyakini akan menyebabkan terjadinya pembatasan perkara dipersidangan pengadilan dan pembentukan perlawanan secara hukum oleh rakyat terhadap Keputusan penguasa kepada kewenangan Ketua Pengadilan.

Dibandingkan dengan fungsi Peradilan TUN sebagai kontrol yudisial terhadap Keputusan penguasa, tentu prosedur yang demikian harus dipertanyakan kembali. Bukankah dibentuknya Peradilan TUN selain untuk melindungi kepentingan rakyat dari Keputusan yang merugikan, juga menunjukkan keterbukaan dan kesediaan penguasa untuk

mempertanggungjawabkan keputusannya kepada rakyat, dengan duduk setara dihadapan hukum dalam persidangan pengadilan?

Selanjutnya berkenaan dengan Prosedur *Dismissal* menurut hukum acara yang diberlakukan saat ini, dapat diperoleh gambaran di bawah ini.

#### 4.1. Ditinjau dari alasan-alasan Ketua Pengadilan untuk menyatakan gugatan tidak dapat diterima atau tidak berdasar

Kewenangan Ketua Pengadilan untuk menyatakan gugatan tidak dapat diterima atau tidak berdasar, dituangkan dalam bentuk Penetapan tertulis yang diucapkan dalam Rapat Permusyawaratan. Akan tetapi mengenai Rapat Permusyawaratan itu sendiri, tidak ada penjelasan lebih lanjut dalam UU No.5 Tahun 1986, sehingga tidak diketahui secara pasti siapa sesungguhnya yang harus atau dapat hadir dalam rapat dimaksud, serta apa yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan.

Meskipun SEMA RI. No.2 Tahun 1991 menyatakan Ketua Pengadilan berwenang memanggil dan mendengar



keterangan para pihak sebelum menentukan Penetapan *Dismisal*, tetapi kewenangan untuk menyatakan gugatan tidak diterima atau tidak berdasar tetap ada pada Ketua Pengadilan.

Kriteria yang dirujuk oleh Ketua Pengadilan dalam menggunakan kewenangannya itu adalah alasan-alasan yang disebutkan pada Pasal 62 ayat (1) UU No.5 Tahun 1986, yaitu :

- Pokok gugatan tersebut tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;
- Syarat-syarat gugatan pada Pasal 56 UU No.5 Tahun 1986 tidak dipenuhi oleh Penggugat;
- Gugatan tidak didasarkan pada alasan yang layak ;
- Tuntutan Penggugat sebenarnya sudah dipenuhi oleh Keputusan TUN yang digugat;
- Gugatan diajukan sebelum atau telah lewat waktunya.

Alasan-alasan tersebut pada prakteknya, dan sebagaimana yang telah diatur dalam hukum acara juga diperiksa oleh Hakim dalam persidangan. Dasar gugatan yang diajukan Penggugat adalah sama dengan sasar pengujian yang dilakukan Peradilan TUN (R. Wiyono, 2005: 75).

Penjelasan mengenai hal itu dapat diuraikan di bawah ini :

- Kewenangan mengadili pada konteks ini adalah mengenai *kewenangan mengadili secara absolut*, karena pokok gugatan dianggap bukan sebagai sengketa TUN.

Apabila Ketua Pengadilan dalam Prosedur *Dismisal* berpendapat bahwa pokok gugatan tidak termasuk dalam wewenang Peradilan TUN, tentunya *Ketua Pengadilan harus memeriksa terlebih dahulu*, padahal tersebut terlebih dahulu, padahal yang demikian juga merupakan

wewenang yustisial Hakim dipersidangan.

Lagipula, Pasal 77 ayat (1) dan (2) UU No.5 Tahun 1986 telah mengatur bahwa jika gugatan tersebut diloloskan pada Prosedur *Dismisal* dan diteruskan ketahap persidangan, Badan atau Pejabat TUN yang digugat dapat mengajukan eksepsi tentang kewenangan mengadili itu dan meminta agar pengadilan tidak memeriksa perkaranya, bahkan juga eksepsi itu tidak diajukan oleh Tergugat, *hakim tetap wajib* menyatakan pengadilan tidak berwenang jika Hakim mengetahui hal tersebut dalam pemeriksaan perkara.

Dalam praktekpun, terhadap perkara yang telah dinyatakan lolos pemeriksaan *Dismisal* oleh Ketua Pengadilan, atau secara tidak langsung dinyatakan bahwa Pengadilan TUN berwenang mengadili perkaranya, tetap saja gugatan tersebut dapat dieksepsi oleh Tergugat atas alasan Pengadilan TUN tidak berwenang secara absolut, bahkan diantara eksepsi tersebut ada yang diterima oleh Pengadilan, sehingga pemeriksaan perkaranya tidak diteruskan. Berkenaan dengan kewenangan mengadili ini dapat dilihat beberapa perkara berikut :

- 1) Dalam perkara No.:159/G.TUN/1995/PTUN.JKT, Tergugat mengajukan tanggapan mengenai *kompetensi absolut*. Menurut Tergugat *PTUN Jakarta tidak berwenang* mengadili perkaranya, karena pokok gugatan adalah sanggahan terhadap pelaksanaan Surat Paksa yang hanya dapat diajukan kepada Badan Peradilan Pajak. PTUN Jakarta ditingkat pertama

dan PT. TUN Jakarta ditingkat banding menolak eksepsi Tergugat. Akan tetapi Mahkamah Agung R.I ditingkat kasasi pada putusannya tanggal 25 November 1999 No 208 K/TUN/1998 telah membatalkan putusan tersebut dan mengabulkan eksepsi Tergugat (Yurisprudensi MA, Instan Aksees Hukum & Keadilan, 1969-2005), dengan kata lain *PTUN Jakarta benar-benar tidak berwenang* mengadilinya.

- 2) Dalam perkara No.:025/G.TUN/1999/PTUN.JKT, Tergugat juga mengajukan eksepsi mengenai *kompetensi absolut*. Menurut Tergugat, *PTUN Jakarta tidak berwenang* mengadili perkara tersebut, karena seharusnya gugatan diajukan kepada Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP).

Eksepsi ini pada awalnya ditolak oleh PTUN Jakarta melalui putusan selanya tanggal 19 Mei 1999 dan dikuatkan oleh putusan PT. TUN Jakarta tanggal 22 November 1999 No.: 157/B/1999/PT.TUN.JKT. Akan tetapi Mahkamah Agung R.I ditingkat kasasi pada putusannya No.: 91 K/TUN 2000 membatalkan putusan PTUN Jakarta dan PT.TUN Jakarta, dan menerima eksepsi Para Tergugat (Yurisprudensi MA, Instan Aksees Hukum & Keadilan, 1969-2005). Atau dengan kata lain *PTUN dinyatakan benar-benar tidak berwenang* mengadili perkaranya.

- 3) Dalam perkara No.53/G.TUN/1996/PTUN.U.PDG jo No.38/BDG.TUN/1997/PT.TUN

.U.PDG jo. No.144 K/TUN/1998, Tergugat tidak mengajukan eksepsi tentang kewenangan mengadili. PTUN Ujung Pandang telah menolak gugatan Penggugat, sedangkan PT. TUN Ujung Pandang mengabulkan gugatan Penggugat. Mahkamah Agung R.I ditingkat kasasi tidak mengadili pokok perkaranya, tetapi memberikan putusan tentang kewenangan mengadili, dengan mempertimbangan :

"Bahwa *pembongkaran dilakukan tanpa surat perintah/surat pemberitahuan terlebih dahulu maka perbuatan tersebut merupakan perbuatan factual dan bukan wewenang Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan menyelesaikannya, tetapi harus digugat berdasarkan Perbuatan Melawan Hukum oleh penguasa (onrechtmatige overheidsdaa).*"

Mahkamah Agung R.I. menilai perbuatan factual oleh Tergugat yang melakukan pembongkaran tanpa pemberitahuan kepada pemilik kios sebagai perbuatan melawan hukum. Atas pertimbangan tersebut, kemudian Mahkamah Agung R.I. membatalkan putusan PT.TUN dan menyatakan gugatan tidak dapat diterima (Yurisprudensi MA, Instan Aksees Hukum & Keadilan, 1969-2005). Dengan kata lain *Pengadilan TUN dinyatakan tidak berwenang* mengadili perkaranya.

- b. Mengenai alasan gugatan yang dapat diajukan dalam Peradilan TUN sudah ditetapkan dalam Pasal 53 ayat (2)



UU No.5 Tahun 1986 sebagaimana diubah oleh UU No.9 Tahun 2004.

Yang dapat dijadikan alasan gugatan sekaligus dasar pengujian oleh Hakim adalah apakah Keputusan TUN yang digugat :

- 1) Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- 2) Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Layak atau tidaknya gugatan harus diukur dengan ketentuan tersebut. Untuk mendapatkan gambaran perihal kelayakan gugatan itu harus dilakukan pemeriksaan dengan membuktikan dalil-dalil gugatan. Oleh karena Pasal 75 UU No.5 Tahun 1986 masih memberikan kesempatan kepada Penggugat untuk mengubah alasan yang mendasari gugatannya sampai dengan tahapan acara *Replik* dipersidangan, maka mengenai layak atau tidaknya gugatan lebih tepat dilakukan oleh Majelis Hakim dipersidangan, sehingga tidak perlu dilakukan oleh Ketua Pengadilan dalam Prosedur *Dismissal*.

Selanjutnya untuk sampai pada keyakinan bahwa keputusan TUN yang digugat tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku atau dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, haruslah dipertimbangkan seluruh fakta yang dipandang relevan dengan objek gugatan. Hal yang demikian tidak mungkin dipertimbangkan secara maksimal oleh Ketua Pengadilan hanya dengan mengandalkan dalil-dalil dan bukti yang diajukan Penggugat saja, yang kedudukannya jelas lemah jika dihadapkan dengan Badan atau Pejabat TUN, dimana rakyat sebagai Penggugat terbatas

dalam mendapatkan dokumen-dokumen yang terkait dengan gugatannya.

Melalui persidangan, Penggugat dapat meminta kepada Hakim atau Hakim karena jabatannya memerintahkan saksi hadir dipersidangan (Pasal 86 ayat 1 UU No.5 Tahun 1986), memerintahkan pemeriksaan surat yang dipegang oleh Badan atau Pejabat TUN (Pasal 85 ayat 1 dan 2 UU No.5 Tahun 1986), memerintahkan kedua belah pihak, termasuk Pejabat TUN yang digugat untuk hadir sendiri dipersidangan meskipun sudah ada kuasanya (Pasal 58 UU No.5 Tahun 1986), melakukan pemeriksaan setempat untuk lebih memperjelas sengketa (SEMA RI No.2 Tahun 1991). Pada pemeriksaan ini, Pejabat TUN yang dipanggil sebagai saksi wajib datang sendiri ke persidangan.

Oleh sebab itu penilaian terhadap kelayakan gugatan sangat mungkin diperiksa secara maksimal melalui persidangan, demikian pula penilaian terhadap tuntutan Penggugat dan mengenai apakah Gugatan Penggugat tidak dalam kondisi prematur atau dahulu untuk diajukan. Sehingga pemeriksaan secara yustisial oleh Hakim dalam persidangan yang terbuka untuk umum adalah lebih baik dan memuaskan para pihak.

#### 4.2. Ditinjau dari efektivitas beracara

Disaat pada peradilan lain, seperti Pengadilan Niaga dan Peradilan Hubungan Industrial, dilakukan efisiensi waktu dan tahapan pemeriksaan perkara, pada Peradilan TUN justru proses pemeriksaan diperpanjang dengan Prosedur *Dismissal* dan Pemeriksaan Persiapan.

Dibandingkan dengan pemeriksaan perkara perdata di Pengadilan Negeri saat ini yang diharuskan menempuh Mediasi, akan tetapi maksud dari proses ini adalah untuk mendamaikan para pihak yang berperkara, dan tidak ada peluang bagi Pengadilan untuk menyatakan gugatan pada perkara itu tidak diterima atau ditolak, dengan kata lain para pihak tetap mempunyai kesempatan untuk memperjuangkan dan membuktikan tentang hak-haknya. Keputusan terhadap perkara tersebut hanya akan dilakukan setelah diperiksa oleh Majelis Hakim dipersidangan. Keadaan ini tentu berbeda dengan Prosedur *Dismissal* yang dapat menyebabkan terhentinya proses gugatan Penggugat.

Oleh sebab itu untuk lebih mendekatkan proses hukum pada keadilan dan tercapainya proses hukum yang efisien, cepat, dan biaya murah, kiranya Prosedur *Dismissal* harus ditinjau lagi demi efektivitas dalam beracara, karena tidak ada jaminan terhadap gugatan yang sudah dinyatakan lolos Prosedur *Dismissal* oleh Ketua Pengadilan, tidak akan ditolak atau dinyatakan tidak diterima oleh Hakim dengan alasan yang sudah diperiksa oleh Ketua Pengadilan menurut Pasal 62 ayat (1) UU No.5 Tahun 1986.

Prosedur *Dismissal* kiranya dapat dipertimbangkan untuk dikoreksi atas alasan berikut :

- a. Bilamana Prosedur *Dismissal* dimaksudkan cara untuk melakukan bimbingan kepada masyarakat dalam praktek peradilan TUN mengingat pada awal pendiriannya Peradilan ini masih baru bagi masyarakat, maka hal yang demikian sudah tidak relevan lagi dengan meningkatnya kesadaran hukum dan keberanian rakyat untuk mengajukan gugatan terhadap Badan atau Pejabat TUN.

Terbukti jumlah gugatan yang didaftarkan di Peradilan TUN sangat beragam materinya dan pihak Tergugat adalah dari berbagai instansi pemerintah.

b. Apabila Prosedur *Dismissal* dimaksudkan sebagai upaya penyarangan perkara, maka penyarangan tersebut haruslah semata-mata berkenaan dengan persyaratan atau kelengkapan gugatan untuk mendukung pemeriksaan yustisial.

c. Apabila Prosedur *Dismissal* dimaksudkan sebagai upaya untuk mencegah banyaknya perkara atau agar tidak semua perkara harus disidangkan di Peradilan TUN, alasan tersebut tidaklah logis mengingat pada waktu mendentang, sebagaimana Pasal 6 UU No.5 Tahun 1986 yang diubah dengan UU No.9 Tahun 2004, Pengadilan TUN akan berada dan berkedudukan disetiap Ibu Kota Kabupaten/Kota, sedangkan Pengadilan Tinggi TUN pada setiap ibu kota Provinsi. Artinya sengketa TUN pada satu Kabupaten/Kota akan diperiksa oleh 1 (satu) Pengadilan TUN pada Kabupaten/Kota tersebut. Demikian pula dengan Pengadilan Tinggi TUN yang hanya akan mengadili perkara pada 1 (satu) provinsi yang berada dalam wilayah hukumnya.

Disamping itu, penyarangan perkara akan memperburuk akses masyarakat terhadap lembaga peradilan dalam melawan secara hukum tindakan penguasa yang dipandang merugikan rakyatnya.

Faktanya, apa yang sudah diteliti oleh Ketua Pengadilan dalam rangka Prosedur *Dismissal* masih akan diperiksa dan diputuskan oleh Hakim dipersidangan, terutama jika



Tergugat mengajukan sanggahan atau eksepsi terhadap Gugatan seperti contoh kasus diatas.

d. Apabila Prosedur *Dismissal* masih diperlukan untuk mendukung proses yustisial, maka haruslah dibuat batasan yang jelas, sehingga tidak menyentuh segi materi gugatan.

4.3. Ditinjau dari konsekuensi Penetapan dan upaya hukum terhadap penetapan *Dismissal*.  
Bahwa output dari Prosedur *Dismissal* adalah gugatan diteruskan, tidak diterima atau dinyatakan tidak berdasar.

Penggugat yang merasa tidak puas atas tidak diterimanya gugatan oleh Ketua Pengadilan, dapat melakukan Perlawanan kepada Pengadilan TUN jika masih ingin menggunakan hak yuridisnya, Perlawanan ini diajukan kepada Pengadilan yang sama seperti layaknya mengajukan gugatan (Pasal 62 ayat 3 UU No.5 Tahun 1986). Tetapi setelah diperiksa, ternyata Perlawanan tersebut juga ditolak oleh Pengadilan, maka Penggugat tidak dapat mengajukan upaya hukum lagi.

Perlawanan tersebut akan diperiksa oleh satu Majelis Hakim yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan TUN. Pemeriksaan ini jelas tidak efektif dan dapat mengusik kemandirian Hakim yang memeriksanya:

- a. Perihal yang sudah diperiksa oleh Ketua Pengadilan, dapat pula diperiksa oleh Hakim dipersidangan pada acara biasa, seperti eksepsi Kompetensi Absolut pada contoh kasus diatas, padahal sebelumnya Ketua Pengadilan telah meloloskan gugatan tersebut pada saat Prosedur *Dismissal* dengan memeriksa alasan-alasan pembenaran bagi Ketua Pengadilan melaksanankan

kewenangannya. Apabila upaya Perlawanan dikabulkan, dan perkara pokok diperiksa dalam persidangan acara biasa, maka pemeriksaan dalam Prosedur *Dismissal* menjadi berkelebihan, membuang waktu dan biaya saja.

- b. Objek pemeriksaan dalam Perlawanan yang diajukan oleh Penggugat adalah tentang pernyataan Ketua Pengadilan bahwa gugatan tidak dapat diterima atau tidak berdasar. Pemeriksaan dilakukan oleh Hakim yang personilnya ditunjuk oleh Ketua Pengadilan. Dengan kondisi seperti ini, tidak tertutup kemungkinan adanya masalah phsycologis bagi Hakim yang memeriksa karena mereka ditunjuk oleh Ketua Pengadilan yang adalah juga pimpinan Pengadilan tempatnya bertugas, yang setiap hari bertemu dan berkomunikasi.Bandingkan dengan pemeriksaan tingkat banding atau kasasi yang diperiksa oleh pengadilan yang lebih tinggi. Dengan merujuk pula pada alasan pada huruf b) diatas, Putusan Hakim pada upaya Perlawanan tidak dapat lagi diajukan banding atau upaya hukum lainnya, hal itu berarti menutup pintu bagi Penggugat yang mengupayakan gugatannya diperiksa oleh Majelis Hakim, sedangkan Pengadilan TUN mengenal upaya hukum banding, kasasi dan peninjauan kembali.

- c. Sehubungan dengan Prosedur *Dismissal* diatas, maka untuk terdapatnya transparansi dan pemeriksaan perkara yang *acuntable*, dan mewujudkan Peradilan TUN sebagai kontrol yudisial, maka tidak ada salahnya direnungkan apa yang dikatakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa kekuasaan

bersumber pada hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tadi (Mochtar Kusumaatmadja, 2002: 5), maka kekuasaan Ketua Pengadilan berupa kewenangan sebagaimana pada Prosedur *Dismissal* bukannya tidak mungkin untuk ditinjau atau diakhiri, yaitu dengan merubah ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tersebut.

C. PENUTUP

Semua proses yang dilakukan dalam peradilan harus berorientasi pada kepastian hukum yang berkeadilan. Terutama dikaitkan dengan maksud didirikannya Peradilan TUN, untuk memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirugikan akibat suatu Keputusan TUN, maka seharusnya hal-hal yang berkenaan dengan materi perkara, *bahkan atas nama persyaratan dari segi hukum sekalipun*, diperiksa dipersidangan dan tidak dapat dikalahkan oleh semacam Prosedur *Dismissal*

Kewenangan Ketua Pengadilan pada Prosedur *Dismissal* telah menambah pihak penentu keadilan dan panjangnya jalan memperjuangkan keadilan. Dalam kondisi pengadilan yang korup dan pemerintahan yang otoriter, Prosedur *Dismissal* akan rentan dengan penyalahgunaan kewenangan karena adanya intervensi maupun praktek kolusi dengan pihak terkait.

Dihapuskannya Prosedur *Dismissal* akan lebih memberikan ruang gerak kepada pencari keadilan dan menumbuhkan keberan sebut akan sejalan dengan semangat penyelenggaraan peradilan yang efisien dan biaya murah.

Sehingga keberadaan Peradilan TUN sebagai lembaga yang secara tidak langsung melakukan kontrol yudisial akan lebih maksimal. Sejalan dengan itu,

pemerintah akan merasa terus diawasi oleh masyarakatnya. ian serta kemauan untuk melakukan koreksi ataupun perlakuan secara *legal* terhadap Keputusan Badan atau Pejabat TUN yang dianggap merugikan masyarakat. Penghapusan terSikap pemerintah yang demikian akan mencegah pemerintahan yang sewenang-wenang dalam bertindak (*willekeur*) ataupun penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) serta senantiasa memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoortlijk bestuur*).

D. DAFTAR PUSTAKA

1. Buku  
Indroharto,. 1999, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.  
Martiman, P. 2005. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dan UU PTUN 2004*, Ghalia Indonesia, Bogor.  
Mochtar, K. 2002. "*Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*", PT. Alumni, Bandung.  
R. Wiyono, 2005. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
2. Peraturan Perundang-undangan  
Indonesia, Undang-Undang Dasar R.I. tahun 1945  
\_\_\_\_\_, UU No.19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman



\_\_\_\_\_, Undang-Undang RI. No.14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

\_\_\_\_\_, UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

\_\_\_\_\_, PP No.7 Tahun 1991 Tanggal 14 Januari 1991.

\_\_\_\_\_, SEMA RI No.2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

\_\_\_\_\_, UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

\_\_\_\_\_, UU No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

\_\_\_\_\_, Yurisprudensi Mahkamah Agung, Instan Akses Hukum & Keadilan, 1969-2005.

\_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi R.I. pada perkara No.071/PUU-II/2004 dan Perkara No.:001-002/PUU-III/2005 tanggal 17 Mei 2005.