

PENYELESAIAN SENGKETA MELALUI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Oleh :

Eny Kusdarini

eny_kusdarini@uny.ac.id

Abstrak

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara yang sering disingkat dengan Peratun sebagai bagian dari peradilan administrasi sangat dibutuhkan di suatu negara hukum, karena adanya peradilan administrasi negara merupakan salah satu ciri dari negara hukum. Negara Indonesia sebagai salah satu negara hukum yang bertipe *Welfare State* sudah selayaknya mempunyai Peradilan Tata Usaha Negara, walaupun peradilan tersebut secara efektif baru berjalan sejak tahun 1991.

Peradilan Tata Usaha Negara ini diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan termasuk pegawai negeri yang merasa dirugikan haknya akibat dari dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara oleh alat administrasi negara, yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh pimpinan suatu instansi pemerintah.

Kehadiran Peratun memberikan harapan pada warga masyarakat yang merasa dirugikan haknya oleh badan atau pejabat-pejabat negara maupun pimpinan suatu instansi selaku wakil dari negara. Oleh karena itu dapat kita fahami bahwa di dalam penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara ini pihak penggugat adalah warga masyarakat sedangkan pihak tergugat adalah pejabat pemerintah atau pimpinan instansi pemerintah selaku alat negara. Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui Peradilan Tata Usaha negara ini merupakan salah satu jenis dari pertanggungjawaban seorang pimpinan di dalam melaksanakan tugasnya, yang dirasa merugikan warga masyarakat.

Pendahuluan

Sebagai salah satu negara hukum yang menganut *Welfare State*, pemerintah Indonesia harus menyelenggarakan kesejahteraan bagi

warga negaranya. Hal ini juga sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh setiap negara, yakni memberikan kesejahteraan dan kemakmur-

an bagi warga negaranya. Menurut Mashudi, agar tujuan tersebut dapat dicapai, maka dalam menggerakkan roda penyelenggaraan pemerintahan diperlukan organ atau perangkat yang sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing (SF Marbun dkk, 2001 : 59). Pemberian wewenang terhadap organ-organ negara untuk melaksanakan tugas dan fungsinya termasuk dalam ruang lingkup Hukum Tata Negara. Sedangkan pembatasan-pembatasan kewenangan dari tugas dan fungsi organ negara tersebut masuk dalam ruang lingkup Hukum Administrasi Negara.

Organ atau perangkat yang menggerakkan roda penyelenggaraan pemerintahan negara ini sering dikenal dengan istilah alat administrasi negara atau alat tata usaha Negara, yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya di pimpin oleh seorang pimpinan organisasi atau pimpinan instansi pemerintah. Di dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disebut dengan UU Peraturan) organ negara ini di kenal dengan istilah badan atau pejabat tata usaha negara (Pasal 1 angka 2 UU Peraturan). Alat administrasi negara, dalam arti luas meliputi seluruh badan atau pejabat yang menyelenggarakan roda kehidupan negara yang mencakup badan-badan legislati, eksekutif, yudikatif dan badan-badan lainnya yang bertugas untuk penyelenggaraan negara. Sedang-

kan dalam arti yang sempit alat administrasi negara, hanyalah badan-badan atau pejabat-pejabat negara yang menyelenggarakan urusan tata usaha negara dalam lingkup eksekutif (Penjelasan Pasal 1 angka 1 UU Peraturan). Dengan demikian permasalahan-permasalahan sengketa tata usaha negara menurut UU Peraturan hanyalah sengketa yang timbul antara warga negara dengan alat administrasi negara dalam lingkup yang sempit, yakni permasalahan-permasalahan yang menyangkut hubungan antara organ-organ pemerintah dalam lingkup eksekutif dan warga negara yang merasa dirugikan haknya termasuk pegawai negeri oleh organ-organ pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh pimpinan organisasi pemerintahan tersebut. Menurut R. Soegijatno Tjakranegara (1992 : 98), ada tiga (3) jenis pertanggungjawaban seorang birokrat selaku Pegawai Negeri Sipil, yaitu : **Pertama**, pertanggungjawaban disipliner; **Kedua**, pertanggungjawaban keuangan negara; dan **Ketiga**, pertanggungjawaban melalui Peradilan Administrasi Negara atau Peradilan Tata Usaha Negara apabila terjadi sengketa di bidang kepegawaian.

Sengketa antara warga negara dengan organ negara sering terjadi akibat dari luasnya pekerjaan dan fungsi alat administrasi negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan umum.

Bahkan sengketa ini sering terjadi karena asas kebebasan bertindak yang dipunyai oleh alat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya kadang-kadang melampaui wewenang yang telah diberikan kepadanya. Keadaan ini sering dikenal dengan penyalahgunaan wewenang atau *detournement de pouvoir*. Sengketa antara warga negara dan organ/pejabat negara ini sering muncul manakala warga negara merasa dirugikan haknya oleh perbuatan-perbuatan yang dilakukan alat administrasi negara cq pimpinan suatu organisasi pemerintah, di mana mereka dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sering menggunakan asas kebebasan bertindak dengan mengabaikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti asas kepastian hukum; asas keseimbangan; asas kesamaan di dalam pengambilan keputusan; asas bertindak cermat; asas motivasi untuk setiap keputusan yang dikeluarkan; asas permainan yang layak; asas keadilan dan kewajaran; asas menanggapi pengharapan yang wajar; dan asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya.

Untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi antara organ pemerintah dengan warga negara yang merasa dirugikan hak-haknya, salah satu alternatif penyelesaian sengketa bisa dilakukan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Dasar pertimbangan dari diadakannya Peradilan Tata

Usaha Negara di Indonesia, adalah karena :

1. Negara Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras, antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga negara;
2. Adanya kemungkinan timbulnya benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional.

Namun demikian tidak semua perbuatan alat administrasi negara yang merugikan warga masyarakat dapat dituntut melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Perbuatan alat administrasi negara yang bisa dituntut oleh warga masyarakat termasuk seorang pegawai negeri yang merasa dirugikan haknya melalui Peradilan Tata usaha Negara, hanyalah perbuatan alat administrasi negara atau alat tata usaha negara dalam mengeluarkan keputusan yang berisi penetapan atau yang sering dikenal

dengan istilah perbuatan dalam mengeluarkan *beschikking*.

Untuk mengetahui informasi yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa, melalui Peradilan Tata Usaha Negara, berikut ini akan dipaparkan mengenai Keputusan Tata Usaha Negara yang bisa dibawa ke Peradilan Tata usaha Negara (Peratun), obyek sengketa tata usaha negara beserta alasan-alasan untuk mengajukan gugatan sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun), dan prosedur penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara serta tuntutan yang bisa diajukan penggugat dalam penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun).

Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Penetapan tersebut berisi tindakan hukum tata usaha negara yang dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final, dan penetapan tersebut menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (lihat ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Peratun). Dimaksudkan dengan tindakan hukum tata usaha negara adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan atau pejabat yang bersumber pada ketentuan hukum serta dapat menimbulkan hak

atau kewajiban pada orang lain bersifat konkrit artinya obyek yang diputuskan dalam keputusan tata usaha negara tersebut sudah tertentu, misalnya penetapan pemberian izin usaha untuk si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri. Bersifat individual maksudnya keputusan tata usaha itu tidak ditujukan untuk umum, akan tetapi sudah menunjuk nama orang-orang tertentu dan juga hal yang dituju, umpamanya keputusan tentang pembuatan atau pelepasan jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tadi. Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan atasan atau persetujuan instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada pihak yang dikenai keputusan (penjelasan Pasal 1 angka 3 UU Peratun).

Mengenai bentuk penetapan di dalam keputusan tata usaha negara tersebut Philipus M. Hadjon dkk (1993 : 136), menyatakan bahwa pengertian penetapan tertulis maksudnya cukup ada hitam di atas putih karena menurut penjelasan Pasal 1 angka 3 UU Peratun dikatakan bahwa "form" tidak penting, bahkan nota dinas atau memo saja sudah memenuhi syarat sebagai penetapan tertulis. Di dalam penjelasan Pasal 1 angka 3 UU Peratun memang di-

sebutkan bahwa memo atau nota juga merupakan keputusan badan atau pejabat tata usaha negara asal-kan sudah jelas nama badan atau pejabat tata usaha yang mengeluarkan; maksud serta mengenai hal apa isi penetapan tersebut; dan kepada siapa tulisan itu ditujukan serta apa yang ditetapkan di dalamnya. Oleh karenanya suatu memo atau nota dinas yang merugikan warga negara baik perorangan maupun kelompok orang atau badan hukum perdata dapat di bawa ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Adapun yang dimaksudkan dengan badan atau pejabat tata usaha negara adalah alat-alat tata usaha negara yang didalam UU Peratun disebut dengan badan atau pejabat negara yang melakukan urusan pemerintahan atau kegiatan yang bersifat eksekutif. Philpus M. Hadjon dkk (1993 : 36) menyatakan bahwa kegiatan yang bersifat eksekutif itu tidak hanya terbatas pada perbuatan untuk melaksanakan undang-undang, akan tetapi termasuk juga perbuatan yang dilakukan berdasarkan *freies ermessen* atau kebijaksanaan. Para pejabat negara mengeluarkan keputusan berdasarkan *freies ermessen* atau asas kebebasan bertindak yang dipunyai oleh alat administrasi negara karena belum ada peraturan perundang-undangannya atau walaupun ada peraturan tersebut sudah tidak sesuai dengan keadaan jaman, pada hal

pejabat negara tersebut berdasarkan kewenangannya dituntut untuk segera mengeluarkan keputusan guna menyelesaikan permasalahan-permasalahan konkrit yang terjadi yang diminta oleh warga negara. Keputusan tata usaha negara yang dibuat dengan asas kebebasan bertindak ini di dalam praktek banyak sekali dikeluarkan oleh pejabat dalam hal ini adalah pimpinan dari suatu instansi atau alat administrasi negara. Adakalanya seorang pimpinan dari suatu instansi pemerintah dibenarkan oleh Hukum administrasi Negara untuk mengeluarkan Keputusan TUN dengan dasar kebijaksanaan yang dipunyainya karena belum ada peraturan perundangan yang mengaturnya atau walaupun ada peraturan itu sudah ketinggalan jaman. Perbuatan mengeluarkan Keputusan TUN yang dilakukan oleh seorang pimpinan ini acap kali menimbulkan kerugian bagi pihak yang dikenai keputusan.

Mengenai badan-badan atau pejabat-pejabat negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara berdasarkan UU Peratun, bisa badan atau pejabat negara (pimpinan di instansi) tingkat pusat atau di tingkat daerah artinya alat administrasi negara atau alat tata usaha negara yang menyelenggarakan pemerintahan negara di tingkat pusat atau bisa juga alat administrasi negara yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di tingkat daerah (lihat

ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Peratun). Setelah diberlakukannya otonomi daerah tentunya pejabat-pejabat (pimpinan instansi) di daerah sangat memegang peranan penting dalam pengeluaran keputusan tata usaha negara, bahkan seringkali peraturan perundang-undangan dari pusat belum ada sehingga seringkali pimpinan instansi di daerah mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan asas kebebasan bertindak yang merugikan warga masyarakat. Keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan warga masyarakat inilah yang dikemudian hari sering mengakibatkan perselisihan antara warga masyarakat dengan pemerintah, yang dikenal dengan Sengketa Tata Usaha Negara.

Sengketa Tata Usaha Negara

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 UU Peratun yang dimaksudkan dengan Sengketa Tata Usaha Negara, adalah sengketa atau perselisihan yang timbul dalam bidang tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh seorang pimpinan selaku pejabat negara, termasuk di dalamnya sengketa kepegawaian. Sengketa kepegawaian ini adalah sengketa yang terjadi di bidang kepegawaian, dimana biasanya terjadi konflik antara pihak bawahan dengan pimpinan

yang bermula dari dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan yang dimohon oleh seorang pegawai negeri sipil, atau pegawai BUMN, atau pegawai yayasan swasta yang mendapat subsidi dari pemerintah. Dikeluarkannya keputusan atau tidak dikeluarkannya keputusan yang sering dikenal dengan keputusan negatif ini di dalam sengketa kepegawaian ini dianggap merugikan pihak bawahan sehingga sengketa ini bisa di bawa ke Peradilan Tata Usaha Negara untuk dimintakan penyelesaian. Menurut Koencoro Purbopranoto, keputusan atau ketetapan negatif adalah tiap penolakan atas suatu permohonan untuk mengubah keadaan hukum tertentu seseorang yang sudah ada (SF Marbun dkk, 2001: 404 – 402), misalnya suatu pernyataan tidak berwenang, tidak menerima permohonan untuk dikeluarkannya suatu keputusan atau penolakan terhadap permohonan keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat atau pimpinan suatu instansi pemerintah.

Penjelasan Pasal 1 angka 4 UU Peratun menyatakan bahwa istilah "sengketa" ini mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Dinyatakan di sana bahwa badan atau pejabat tata usaha negara dalam mengambil keputusan pada dasarnya mengemban kepentingan umum dan masyarakat, akan tetapi dalam hal atau kasus

tertentu dapat saja keputusan itu dirasa mengakibatkan kerugian bagi orang atau badan hukum tertentu. Oleh karena itu dalam asas hukum administrasi negara kepada yang bersangkutan maksudnya pihak bawahan harus diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan terhadap suatu keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN selaku, selaku pimpinan dari suatu instansi pemerintah di mana dia bekerja.

Obyek Sengketa Tata Usaha Negara

Mengenai obyek sengketa tata usaha negara ini, berkaitan dengan macam-macam perbuatan yang dapat dilakukan oleh alat administrasi negara khususnya perbuatan hukum. SF Marbun (1988 : 61) menyatakan bahwa perbuatan pemerintah atau perbuatan alat administrasi negara terutama perbuatan yang dilakukan oleh pimpinan suatu instansi pemerintah selaku alat negara yang dapat menyebabkan terjadinya sengketa tata usaha negara yang kemudian bisa dibawa ke Peradilan Tata Usaha Negara adalah perbuatan dalam mengeluarkan keputusan atau *beschikking*. Sedangkan perbuatan alat administrasi negara lainnya yakni perbuatan mengeluarkan peraturan dan perbuatan nyata adalah merupakan wewenang dari Mahkamah Agung (untuk saat ini

Mahkamah Konstitusi) dan Peradilan umum. Contoh Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan obyek sengketa tata usaha negara dan bisa dibawa ke Peradilan Tata Usaha Negara adalah keputusan pemberhentian dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil yang dikeluarkan oleh seorang pimpinan suatu instansi dengan alasan si penerima Surat Keputusan melanggar peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Obyek sengketa tata usaha negara, selain karena dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan warga masyarakat yang terkena Keputusan Tata Usaha Negara, berdasarkan ketentuan Pasal 3 UU Peratun adalah apabila suatu badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan kepadanya, sedangkan hal itu merupakan kewajibannya. Di dalam hal ini badan atau pejabat tata usaha negara tersebut, selaku pimpinan suatu instansi pemerintah dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimintakan kepadanya oleh warga negara atau orang yang membutuhkan keputusan tata usaha tersebut. Oleh karenanya apabila dalam jangka waktu tertentu sebagaimana telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, badan atau pejabat pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh pimpinan dari organisasi pemerintah tadi bersifat diam dalam arti tidak mau me-

ngeluarkan Keputusan Tata Usaha yang dimintakan kepadanya maka ia dianggap telah mengeluarkan penolakan atau sering dikenal dengan istilah mengeluarkan keputusan negatif. Keputusan negatif, digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara bisa juga terjadi apabila ada seorang pejabat atau pimpinan suatu instansi pemerintah mendeponir permohonan keputusan yang diajukan kepadanya dalam jangka waktu empat (4) bulan sejak diterimanya permohonan. Apabila dalam jangka waktu empat bulan itu pimpinan instansi pemerintah tersebut tetap mendeponir permohonan, maka ia dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan dan perbuatan pimpinan instansi pemerintah tersebut bisa diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Oleh karena itu obyek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara adalah keputusan yang telah dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang dirasa merugikan warga masyarakat, atau keputusan negatif yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Keputusan negatif itu bisa berupa keputusan penolakan atau perbuatan pimpinan suatu instansi pemerintah yang mendeponir permohonan warga masyarakat untuk dikeluarkannya sebuah keputusan yang diperlukan oleh warga tersebut.

Ciri-ciri Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dibawa ke Peradilan Tata Usaha Negara adalah

Keputusan yang dibuat atau dikeluarkan oleh pimpinan suatu instansi pemerintah selaku alat administrasi negara sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Peratun. Namun demikian, meskipun suatu keputusan yang dibuat oleh alat administrasi negara telah memenuhi unsur atau ciri-ciri keputusan tata usaha negara sebagaimana termuat dalam Pasal 1 angka 3 UU Peratun, yakni dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara; berisi tindakan hukum tata usaha negara; bersifat konkrit, individual dan final; serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, ada suatu keputusan yang oleh Undang-undang dinyatakan tidak dapat dijadikan sebagai obyek sengketa tata usaha negara yang bisa dibawa ke Peradilan Tata Usaha negara. Hal inilah yang seringkali dikatakan sebagai pembatasan-pembatasan terhadap obyek sengketa Peratun. Pembatasan-pembatasan tersebut dimuat dalam pasal 2 UU Peratun. Pasal 2 UU Peratun menyatakan bahwa keputusan-keputusan berikut tidak termasuk obyek sengketa Peratun, yakni :

1. Keputusan TUN yang merupakan perbuatan hukum perdata, misalnya penetapan mengenai kerja sama usaha antara instansi pemerintah dengan pihak swasta;
2. Keputusan TUN yang merupakan pengaturan yang bersifat

umum, maksudnya keputusan pemerintah yang dikategorikan sebagai peraturan;

3. Keputusan TUN yang masih memerlukan persetujuan dari atasan yang berwenang maupun instansi yang lebih tinggi;
4. Keputusan TUN yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan hukum pidana;
5. Keputusan TUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan;
6. Keputusan TUN mengenai Tata Usaha ABRI;
7. Keputusan Panitia Pemilu pusat maupun daerah mengenai hasil Pemilu.

Ada juga keputusan TUN yang merugikan warga masyarakat akan tetapi tidak bisa langsung di bawa ke Peradilan Tata Usaha Negara, akan tetapi harus diselesaikan melalui instansi di luar peradilan terlebih dahulu. Baru setelah diselesaikan melalui instansi di luar peradilan dan warga masyarakat masih terasa dirugikan bisa membawa masalahnya ke badan pengadilan. Untuk hal ini bisa dilihat dalam pembahasan mengenai prosedur penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Alasan-alasan untuk mengajukan gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan haknya dengan dikeluarkannya Kepu-

tusan Tata Usaha Negara atau tidak dikeluarkannya Keputusan yang telah dimohon pada pejabat atau pimpinan instansi pemerintah yang berwenang dapat mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, dengan alasan-alasan yang termuat di dalam ketentuan Pasal 53 ayat 2 UU Peratun. Ketentuan dalam Pasal 53 ayat 2 UU Peratun ini, di samping dapat dipakai sebagai petunjuk bagi penggugat dalam membuat alasan-alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara juga dipakai sebagai dasar pengujian dan dasar pembatalan bagi pengadilan dalam menilai apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bersifat melawan hukum atau tidak sehingga kemudian hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat menjatuhkan putusan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu perlu dinyatakan batal atau tidak (Penjelasan Pasa 53 ayat (2) UU Peratun). Adapun alasan-alasan yang dapat digunakan dalam mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara dan dasar pengujian oleh hakim TUN tersebut, antara lain adalah :

1. Keputusan yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik itu dilihat dari sisi prosedur pengeluaran keputusan yang disengketakan, maupun substansi/isi keputusan juga berwenang atau ti-

daknya badan atau pejabat TUN yang mengeluarkannya. Sebagai contoh : sebelum keputusan pemberhentian PNS dikeluarkan seharusnya pegawai yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri, akan tetapi hal ini tidak dilakukan langsung keluar sebuah keputusan pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil;

2. Badan atau pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan yang disengketakan itu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. Sering juga keputusan yang demikian ini dikatakan merupakan keputusan yang dibuat berdasarkan penyalahgunaan wewenang. Sebagai contoh : Keputusan Tata Usaha Negara mengenai pemberian izin bangunan atas sebidang tanah, pada hal dalam peraturan dasarnya tanah tersebut diperuntukkan bagi jalur hijau;
3. Badan atau pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan yang disengketakan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan

atau tidak pengambilan keputusan tersebut. Perbuatan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan seperti ini sering dikatakan melakukan perbuatan yang sewenang-wenang. Sebagai contoh : keputusan pensiun seorang Pegawai Negeri Sipil dengan alasan kesehatan yang tidak dilengkapi dengan pendapat Dewan Pertimbangan Kesehatan Pegawai.

Susunan Pengadilan Dalam Lingkup Peradilan Tata Usaha Negara

Adapun susunan Peradilan Tata Usaha Negara, pada tingkat pertama dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang dibentuk dengan Keputusan Presiden dan berkedudukan di ibukota kabupaten atau kota yang daerah hukumnya meliputi wilayah kabupaten atau kota di mana PTUN itu berada. Peradilan tingkat ke dua dilakukan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) yang dibentuk dengan Undang-Undang dan berkedudukan di ibukota propinsi, daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi di mana PTTUN itu berada. Susunan peradilan ini berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan tertinggi yang berkedudukan di Jakarta sebagai ibukota negara (lihat ketentuan Pasal 5, 6, 8, 9 dan 10 UU Peradilan Tata Usaha Negara). Struktur

susunan peradilan ini mirip dengan struktur peradilan umum, namun alur perkara dalam lingkungan peradilan umum berbeda dengan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Perbedaan tersebut disebabkan karena dalam jalur Peradilan Tata Usaha Negara terdapat saluran upaya administratif (Philipus M. Hadjon dkk, 1993 : 311).

Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara ini merupakan lingkungan peradilan yang baru yang pembentukannya memerlukan perencanaan dan persiapan yang matang oleh pemerintah maka pembentukan peradilan di lingkungan Peratun belum dapat dilakukan secara sekaligus tetapi dilakukan secara bertahap (penjelasan Pasal 145 UU Peratun), sehingga dapat kita pahami apabila sampai saat ini belum semua wilayah kabupaten atau kota di Indonesia terdapat PTUN dan juga belum di setiap ibukota propinsi terdapat PT-TUN. Untuk mengatasi keterbatasan pemerintah dalam pembentukan PT-UN dan PTTUN ini, maka seorang penggugat yang ingin mengajukan gugatan ke PTUN atau PTTUN dapat mengajukan gugatannya ke PT-UN atau PTTUN yang wilayah hukumnya dekat dengan tempat tinggal penggugat.

Prosedur penyelesaian sengketa melalui Peratun

Pada pembahasan di muka telah diketengahkan bahwa dalam Peradilan Tata Usaha Negara dikenal saluran upaya administratif. Upaya administratif ini berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 48 ayat (1) adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara cq pimpinan suatu instansi pemerintah. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintah sendiri dan terdiri dari dua bentuk yakni banding administratif dan prosedur keberatan (Djoko Prakoso, 1988 : 212). Banding administratif adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari badan atau pejabat/pimpinan instansi yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Sedangkan prosedur keberatan adalah penyelesaian sengketa lewat instansi yang mengeluarkan keputusan.

Dapat dikatakan bahwa tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara dapat langsung digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Terhadap Keputusan TUN yang mengenal adanya upaya administratif disyaratkan untuk menggunakan saluran upaya tersebut. Hal ini dikemu-

kakan dalam ketentuan Pasal 48 UU Peratun yang menyatakan bahwa :

1. Dalam hal suatu badan atau pejabat TUN diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia;
2. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat 3 UU Peradilan Tata Usaha negara, terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang memungkinkan adanya upaya administratif dalam hal ini "banding administratif", apabila banding pada instansi atasan atau instansi lain dari instansi yang mengeluarkan keputusan sudah ditempuh, akan tetapi tergugat masih merasa dirugikan haknya maka gugatan langsung ditujukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (Peradilan Tingkat II). Apabila upaya administratif yang telah ditempuh oleh administabel (warga masyarakat yang dirugikan haknya) melalui "prosedur keberatan" yakni penyelesaian

sengketa yang dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat/pimpinan instansi pemerintah yang mengeluarkan keputusan, maka seandainya akan mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 tahun 1991 tanggal 9 Juli 1991, gugatan diajukan peradilan TUN tingkat pertama yakni ke Pengadilan Tata Usaha Negara, tidak ke Pengadilan Tinggi TUN (Philipus M. Hadjon, 1993 : 312-313, lihat juga SF Marbun, 1988 : 78-79).

Dengan demikian, ada dua (2) ketentuan terhadap sengketa TUN yang akan dibawa ke Peradilan Tata Usaha Negara. Pertama, terhadap sengketa TUN yang tidak mengenal saluran upaya administratif penggugat langsung dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau peradilan tingkat pertama. Kedua, terhadap sengketa Tata Usaha Negara yang mengenal penyelesaian sengketa melalui saluran upaya administratif upaya tersebut harus ditempuh terlebih dahulu. Apabila saluran administratif yang tersedia dan telah ditempuh adalah banding administratif, dalam arti penyelesaian sengketa yang telah ditempuh dilakukan melali instansi atasan atau instansi lain dari instansi yang mengeluarkan keputusan maka penyelesain sengketa TUN yang dapat ditempuh oleh penggugat apabila ingin membawa masalahnya ke Peratun adalah melalui Pengadilan

Tinggi Tata Usaha Negara. Jadi langsung ke peradilan tingkat dua. Akan tetapi kalau saluran administrasi yang tersedia dan telah ditempuh adalah prosedur keberatan dalam arti penyelesaian sengketa TUN telah dilakukan lewat instansi atau pejabat yang mengeluarkan keputusan, maka apabila akan membawa masalahnya ke Peratun gugatan harus diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau peradilan pada tingkat pertama.

Tuntutan yang dapat diajukan penggugat dalam penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata usaha Negara

Penggugat dalam hal ini warga masyarakat yang merasa dirugikan kepentingannya baik seseorang maupun badan hukum perdata, dan melakukan gugatan sengketa TUN melalui Peradilan Tata Usaha Negara dapat mengajukan beberapa tuntutan, antara lain yaitu : **Pertama**, tuntutan pokok yakni permohonan pembatalan atau pernyataan tidak sah terhadap keputusan yang disengketakan; **Kedua**, tuntutan tambahan yang berupa tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi (Pasal 53 ayat 1 UU Peratun). Tuntutan rehabilitasi hanya berlaku untuk sengketa kepegawaian, tidak berlaku untuk sengketa Tata Usaha Negara lainnya. Hal ini dilakukan mengingat rehabilitasi ini merupakan pemulihan hak-hak penggugat dalam kemam-

puan kedudukan, harkat, dan martabatnya sebagai pegawai negeri seperti semula sebelum ada keputusan yang disengketakan. Di dalam hal haknya menyangkut suatu jabatan dan pada waktu putusan pengadilan jabatan tersebut ternyata telah diisi oleh 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 formasi dalam jabatan yang setingkat atau apabila hal itu juga tidak dapat dilakukan pemberian kompensasi. Ketentuan-ketentuan di atas diberikan kepada penggugat yang gugatannya dikabulkan oleh peradilan baik pada tingkat pertama, kedua maupun pada tingkat ketiga. Dengan demikian ketentuan tersebut berlaku untuk penggugat yang dimenangkan oleh pengadilan, dan keputusan pengadilan tadi telah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Menurut ketentuan Pasal 9 dan Pasal 10 PP No. 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara, dalam hal putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang menyangkut rehabilitasi tidak dapat dilaksanakan atau tidak dapat sempurna dilaksanakan maka penggugat (dalam hal ini pegawai negeri yang dirugikan haknya) dapat mengajukan permohonan agar tergugat (dalam

hal ini badan atau pejabat Tata Usaha Negara/pimpinan suatu instansi pemerintah yang mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan yang disengketakan) dibebani kewajiban untuk membayar kompensasi. Kompensasi ini diberikan karena suatu putusan Peradilan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian adakalanya tidak dapat direalisasi sebagaimana mestinya. Dalam hal penetapan pengadilan menyatakan bahwa seseorang pegawai negeri tidak bersalah melakukan suatu perbuatan yang semula disangkakan kepadanya oleh pimpinan instansinya, sehingga diterbitkan sebuah keputusan yang merugikan pegawai negeri yang bersangkutan. Untuk itu pada prinsipnya ia harus dikembalikan kepada status dan jabatan semula, sebelum dikeluarkan sebuah keputusan yang merupakan hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya. Akan tetapi karena telah terjadi perubahan dari keadaan semula yang tidak memungkinkan pegawai yang bersangkutan dikembalikan pada kedudukan, status dan jabatan semula, maka pegawai tersebut dapat diberikan kompensasi berupa sejumlah uang yang dibebankan pada keuangan negara.

Di dalam praktek selama ini, rehabilitasi yang telah diputuskan oleh pengadilan banyak mengalami kemacetan, karena kewajiban untuk melakukan rehabilitasi ini adalah instansi tergugat yang dipimpin oleh ter-

gugat selaku pejabat pemerintah atau Pejabat Tata Usaha Negara, sedangkan hak rehabilitasi yang ditetapkan oleh pengadilan ini ada pada penggugat sehingga pada akhirnya rehabilitasi ini sangat tergantung penentuannya pada instansi tergugat terutama kebijakan pimpinan dari suatu instansi. Oleh karenanya pihak penggugat oleh pengadilan diberi hak untuk mengajukan kompensasi. Hal ini untuk menjembatani apabila pemulihan hak-hak penggugat tidak dapat sempurna dikembalikan seperti kedudukan, status dan jabatan semula (SF Marbun, 1988 : 75).

Kesimpulan

Ada berbagai cara penyelesaian sengketa untuk mengurangi konflik yang terjadi di dalam masyarakat. Penyelesaian sengketa yang timbul akibat dari dikeluarkannya sebuah keputusan atau tidak dikeluarkannya sebuah keputusan oleh pimpinan suatu organisasi atau instansi pemerintah selaku badan atau pejabat Tata Usaha Negara, dapat dilakukan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara ini bisa dilakukan oleh seseorang yang berkedudukan sebagai anggota masyarakat maupun seorang pegawai negeri dan juga badan hukum perdata selaku penggugat yang merasa dirugikan oleh perbuatan pimpinan suatu organisasi negara selaku pejabat Tata Usaha Negara melawan pimpin-

an/pejabat Tata Usaha Negara yang dalam hal ini berkedudukan selaku tergugat yang telah melakukan perbuatan mengeluarkan keputusan atau tidak mengeluarkan keputusan yang merugikan warga negara. Oleh karena itu penggugat di dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah selalu warga negara, sedangkan pihak tergugat adalah selalu badan atau pimpinan organisasi pemerintah selaku pejabat negara.

Namun demikian tidak semua Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan seseorang atau badan hukum perdata langsung bisa digugat lewat Peradilan Tata Usaha Negara. Ada pembatasan-pembatasan tertentu mengenai Keputusan Tata Usaha Negara yang bisa digugat lewat Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain hanyalah keputusan yang bersifat penetapan, dan juga apabila ditentukan harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu sebelum diajukan gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, maka upaya administratif harus ditempuh lebih dahulu. Baru setelah upaya administratif ditempuh serta belum didapat penyelesaian yang memuaskan, maka barulah sengketa tersebut bisa diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Hal-hal yang bisa dituntut melalui Peradilan Tata Usaha Negara, yakni : **Pertama**, tuntutan pokok berupa tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan

dinyatakan batal atau tidak sah oleh Peradilan Tata Usaha Negara; **Kedua**, tuntutan tambahan yang berupa ganti rugi. Untuk sengketa kepegawaian bisa disertai tuntutan tambahan yang berupa rehabilitasi. Apabila rehabilitasi tidak dapat dilaksanakan dengan sempurna maka dapat dilakukan tuntutan tambahan berupa pemberian kompensasi.

Daftar Pustaka

- R. Soegijatno Tjakranegara, 1992, Hukum Tata Usaha Negara dan Birokrasi Negara, Rineka Jakarta ; Cipta,
- Philipus M. Hadjon dkk; 1993, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta ; Gadjah Mada University
- SF Marbun dkk, 2001, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta ; UII Press,
- SF Marbun, 1988, Peradilan Tata Usaha Negara, Yogyakarta ; Liberty,
- Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- Peraturan Pemerintah NO. 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Biodata Penulis

Eny Kusdarini, SH. M. Hum, adalah tenaga pengajar pada Program Studi PPKN Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta.