

Seri Sosio-Legal Indonesia



Kata Pengantar: Paulus Effendi Lotulung

PERADILAN TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA

Adriaan W. Bedner

HuMa



Van Vollenhoven
Institute



KITLV-Jakarta

PERADILAN TATA USAHA NEGARA
DI INDONESIA

Seri Sosio-Legal Indonesia

Seri Sosio-Legal ini adalah publikasi dari hasil-hasil penelitian interdisiplin maupun karya ilmiah lain yang bertemakan hukum dan kaitannya dengan persoalan-persoalan kemasyarakatan dan lingkungan hidup dalam pembangunan di Indonesia. Tema-tema ini mempunyai arti penting bagi Indonesia terutama mengingat situasi sistem hukum yang kompleks dan pluralistik serta masih terus berlanjutnya kesenjangan hukum dalam tataran norma dan praktik. Tidak dipungkiri banyak akademisi dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia dan mancanegara yang telah mengkaji tema-tema ini, namun hasil-hasil penelitian dan pemikiran mereka hanya dapat diakses oleh kalangan terbatas. Satu dan lain hal karena publikasi tersebut berbahasa asing dan diterbitkan di luar negeri atau disebarluaskan hanya pada kalangan terbatas. Seri publikasi ini bertujuan untuk menyebarluaskan hasil-hasil penelitian dan gagasan dari kalangan ini pada khalayak yang lebih luas, termasuk para pengambil kebijakan, masyarakat akademik, dan aktivis organisasi masyarakat sipil.

Seri ini diterbitkan atas kerja sama Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden, dan KITLV-Jakarta. Publikasi ini mendapat dukungan pendanaan dari the Ford Foundation Jakarta.

Dewan Redaksi:

Roger Tol (KITLV-Jakarta)

Sulistiyowati Irianto (Universitas Indonesia, Jakarta)

Surya Tjandra (Universitas Atma Jaya, Jakarta)

Myrna A. Safitri (HuMa)

Asep Y. Firdaus (HuMa)

Sekretaris Dewan Redaksi:

Yance Arizona (HuMa)

Publikasi dalam Seri ini:

- *Ekonomi-Uma: Penerapan adat dalam dinamika ekonomi berbasis kekerabatan* (Jacqueline Vel);
- *Sertifikat tanah dan orang miskin: Pelaksanaan proyek adjudikasi di Kampung Rawa, Jakarta* (Djaka Soehendera);
- *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi* (Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, penyunting);
- *Hukum agraria dalam masyarakat majemuk: Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat* (Kurnia Warman).

SERI SOSIO-LEGAL INDONESIA

**PERADILAN TATA USAHA NEGARA
DI INDONESIA**

Sebuah studi sosio-legal

Adriaan W. Bedner

Kata Pengantar
Paulus Effendi Lotulung

HuMa



**Van Vollenhoven
Institute**


KITLV-Jakarta

Jakarta, 2010

Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sebuah studi sosio-legal / Adriaan W. Bedner;
penerjemah: Indra Krishnamurti. –Ed.1. –Jakarta: HuMa; Van Vollenhoven Institute;
KITLV-Jakarta, 2010

xviii, 400 hlm. : ill. : 24x16 cm.

ISBN 978-602-8829-03-8

Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia:
Sebuah studi sosio-legal

Judul asli:

Administrative Courts in Indonesia; a socio-legal study

© 2010

All rights reserved

Penulis:

Adriaan W. Bedner

Penerjemah:

Indra Krishnamurti

Penyelarar bahasa:

Surya Tjandra

Antonius Cahyadi

Penata letak:

Slamat Trisila

Edisi Pertama: 2010

Hak terjemahan bahasa Indonesia ada pada penerbit

Penerbit:

HuMa-Jakarta

Jl. Jati Agung No. 8

Jakarta 12540

Telepon: +62-21-78845871; 78832167

Faksimile: +62-21 7806959

E-mail: huma@huma.or.id; learningcenterhuma@gmail.com

Website: www.hukumdanmasyarakat.org; www.huma.or.id

Van Vollenhoven Institute, Leiden University

Steenshuur 25, PO Box 9520, 2300 RA Leiden

Telepon: +31-71-5277260

Faksimile: +31-71-5277670

E-mail: vollenhoven@law.leidenuniv.nl

Website: www.vvi.leidenuniv.nl

KITLV-Jakarta

Jl. Prapanca Raya 95A

Jakarta 12150

Telepon: +62-21-7399501

Faksimile: +62-21-7399502

Email: jkt@kitlv.nl

Website: www.kitlv.nl

**Untuk mereka –hakim-hakim tata usaha negara Indonesia–
yang dengan susah payah berjuang untuk mewujudkan
peradilan yang adil, bersih dan berwibawa.**

Sekapur Sirih Pengantar

Paulus Effendi Lotulung

Dalam khazanah literatur ilmu hukum di Indonesia belum banyak ditemukan buku-buku standard yang menulis secara mendalam dan komprehensif tentang keberadaan atau eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam sistem peradilan yang berlaku di Indonesia. Terlebih-lebih dalam bentuk suatu tulisan yang bersifat analitis tentang sejarahnya, konsep dasar, hukum acara, dan penerapannya dalam kasus-kasus konkret serta perkembangan hokum materiilnya. Hal ini tidaklah terlalu mengherankan oleh karena tulisan tentang perkembangan peradilan dalam disiplin ilmu Hukum Admnistrasi tidaklah terlalu banyak dan tidak sering dijadikan objek penulisan ataupun diskusi seperti halnya dalam disiplin ilmu hukum lainnya, misalnya hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Dagang, dan lain sebagainya. Baru beberapa tahun pada dekade 1980-an mulai ramai dijadikan objek diskusi dan dibicarakan pemikiran-pemikiran dan wacana terbentuknya suatu peradilan administrasi sebagai wahana perlindungan hukum dalam sistem peradilan Indonesia yang masuk dalam Kekuasaan Kehakiman menurut Konstitusi kita. Kalaupun sebelumnya sudah mulai banyak ditulis dan dibukukan, tetapi pada umumnya banyak yang melihatnya, baik dari aspek teoretis maupun normatif yang banyak menguraikannya secara deskriptif dan sebagian ada juga yang melakukan analisis terhadap penerapannya dalam praktik. Belum dapat diketemukan suatu karya tulis yang membahasnya dari segi sejarah pembentukannya (historis), konsep dasar pemikirannya, alasan filosofis keberadaannya (*raison d'etre*), serta hukum acara yang diterapkan, dan analisis putusan-putusannya.

Kesemuanya itu dapat kita ketemukan manakala kita membaca dan mendalami karya tulis dalam buku ini hasil karya penulis Adriaan Bedner yang merupakan hasil penelitiannya sebagai Tesis Ph.d. pada April Tahun 2000 setelah melakukan peneletian jangka waktu yang panjang antara tahun 1992–1995, yang dikembangkannya dari proposal Ph.d yang ditulis oleh Jan Michel Otto dari Van Vollenhoven Institute (VVI) di Leiden, Belanda dan kemudian diterbitkan menjadi buku kajian ilmiah oleh penulis yang berjudul *Administrative Courts in Indonesia A Socio-Legal Study, The Hague: Kluwer Law International, 2003*. Penulis telah berhasil merangkaikan substansi-substansi tersebut secara sistematis, komprehensif dan berurutan sehingga memudahkan alur pikiran kita yang membacanya dalam memahami semua substansi tersebut. Bahkan

di dalam bagian-bagian akhir tulisannya, yaitu bab IX dikemukakannya secara terbuka, berani, dan objektif mengenai pengaruh eksternal pada kinerja Peradilan Tata Usaha Negara, suatu analisis yang mengkritik kinerja Peradilan Tata Usaha Negara. Terlebih apabila kita sadari bahwa pendekatan yang dilakukan oleh penulis dalam karyanya ini tidaklah semata-mata aspek hukum saja (*legal aspect*) melainkan juga bersifat suatu *socio-legal study*, yang ada interelasinya dengan aspek politik dalam masyarakat yang berkembang sehingga hal tersebut tidak dapat dihindari.

Sebagai seorang peneliti yang berasal dari luar Indonesia dan dari Lembaga Penelitian VVI yang representatif di Belanda, kiranya bisa dipahami bahwa penulis tidak ada beban untuk berkekspresi secara objektif dan bebas serta akurat dalam memaparkan hasil penelitian dan kajiannya tentang kinerja Peradilan Tata Usaha Negara selama ini. Pada hakikatnya, suatu penelitian memang harus merupakan hasil pandangan yang objektif dan kritis untuk menyampaikan hasil pengamatannya berdasarkan data-data dan wawancara yang akurat. Walaupun sekeras apa pun kebenaran dan kenyataan yang dilihatnya, sepanjang validitas data-data itu dapat dipertanggungjawabkan, kebenaran itu harus disampaikan. Justru hasil pemikiran dan kritis yang dikemukakannya, seyogyanya menjadi masukan dan evaluasi bagi kita dalam menilai dan mengkaji peradilan itu, demi perbaikan menuju hakikat sebenarnya yang dicita-citakan dan menjadi "*raison d'etre*" dari keberadaan serta eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (sebagai suatu kritik yang membangun).

Penerjemahan karya tulis yang telah diterbitkan pada tahun 2001, yaitu sudah sembilan tahun yang lalu, terkesan menjadikan karya ini agak ketinggalan dengan keadaan masa sekarang, di mana Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang disahkan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 telah mengalami perubahan dalam beberapa pasal yang prinsipil oleh Undang-undang No. 9 Tahun 2004 dan selanjutnya lagi oleh Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 terutama yang menyangkut tentang eksekusi putusan pengadilan beserta upaya pemaksanya. Penulis juga ketinggalan dalam perkembangan pembaharuan peradilan yang dicanangkan oleh Mahkamah Agung sejak tahun 2004 sampai sekarang. Yang antara lain juga menjangkau Peradilan Tata Usaha Negara, terutama peningkatan profesionalisme para hakim dan paniteranya, serta sosialisasi kode etik (Pedoman Perilaku Hakim).

Bahkan di dalam Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan yang akan datang diharapkan untuk segera disahkan, antara lain memuat juga tentang perluasan kompetensi atau yurisdiksi mengadili dari Peradilan Tata Usaha Negara yang semakin luas, termasuk menjatuhkan saksi ganti kerugian oleh Pejabat Tata Usaha Negara atas tindakan-tindakan pelanggaran Hukum Publik lainnya.

Walaupun demikian, dalam karya tulis ini kita sudah dapat melihat juga pandangan penulis yang futuristik dalam bab X Kesimpulannya, yang memuat beberapa wacana yang positif dalam pengembangan Peradilan Tata Usaha Negara di masa mendatang, yang antara lain juga masalah hukum acara dan masalah institusional serta hukum materiil-substansil yang diterapkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Demikian pula untuk pemutakhiran informasi dan analisis terdapat bagian epilog.

Oleh karenanya buku ini sangat berguna dan wajib dibaca di kalangan teoretisi/ akademisi ataupun para hakim serta praktisi hukum lainnya, para peneliti hukum, untuk melanjutkan penelitian dan kalau perlu antitesa dari kajian karya tulis ini, serta bagi kalangan eksekutif maupun legislatif perancang perundang-undangan/ peraturan dan para pemerhati hukum pada umumnya.

Kepada penulis Saudara Adriaan Bedner yang telah lama saya kenal, saya ucapkan selamat atas promosi Doktor dan apresiasi atas usaha ilmiah saudara didalam ikut mengembangkan dan mengisi khazanah literatur hukum Indonesia tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Proficiat!

Paulus Effendi Lotulung
Guru Besar dan Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia
Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

Pengantar Edisi Indonesia

Sudah hampir sepuluh tahun yang lalu versi bahasa Inggris buku *S*mengenai Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia ini diterbitkan. Rencana menerjemahkan karya ini ke dalam bahasa Indonesia memang ada dari awalnya, tetapi karena banyak alasan rencana tersebut baru terlaksana sekarang. Padahal, setiap kali saya berkunjung ke Indonesia ada saja teman-teman yang berpendapat seharusnya buku ini juga tersedia dalam bahasa Indonesia supaya publik Indonesia yang lebih luas bisa belajar mengenai praktik Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Ketika saya mengatakan bahwa sudah ada buku lain di Indonesia mengenai PTUN, jawabannya adalah bahwa tidak ada yang seperti buku ini, yang memperhatikan aspek yuridis dan nonyuridis. Biasanya studi yuridis tidak terlalu menarik perhatian pada aspek-aspek di luar hukum. Sebaliknya, tinjauan nonyuridis biasanya tidak memperhatikan putusan pengadilan atau yurisprudensi. Buku ini tidak hanya bermanfaat untuk mereka yang ingin mempelajari situasi PTUN, tetapi juga untuk mereka yang tertarik kepada usaha memahami hubungan antara aspek yuridis dengan aspek sosial dan politik di bidang peradilan Indonesia.

Demikianlah, saya menyetujui dan bersedia memulai proses terjemahan; tetapi tidak mudah menemukan seseorang yang mempunyai kapasitas dan waktu untuk menerjemahkan tulisan ini. Penerjemah yang tidak hanya harus menguasai bahasa Inggris dan Indonesia, tetapi juga mengerti hukum dan ilmu sosial. Syukurlah Surya Tjandra dan Antonius Cahyadi, kawan-kawan saya dari Universitas Atma Jaya dan Universitas Indonesia, menemukan calon yang memenuhi tuntutan tersebut. Namanya Indra Krishnamurti, bahasa Inggrisnya fasih sekali, pandai di bidang hukum, dan juga menguasai 'bahasa' ilmu sosial. Oleh karena itu, dia menghasilkan terjemahan yang sejauh saya bisa menilai memang 'baik dan benar' dan saya sangat berterima kasih kepada Indra untuk hasil ini.

Kepada Surya Tjandra dan Antonius Cahyadi saya harus sangat berterima kasih juga, tidak hanya karena mereka mendorong saya untuk melaksanakan terjemahan ini, tetapi juga karena mereka secara cermat memeriksa hasilnya. Anton pun menerjemahkan Daftar Perkara. Tanpa mereka, usaha ini pasti sudah gagal dari awalnya. Sebelumnya Irfan Fachruddin dan Mahtuf Effendi sangat membantu saya mengumpulkan data jumlah kasus di PTUN dan banyak informasi lainnya.

Saya juga ingin menyebut Jan Michiel Otto dan Jan van Olden dari Van Vollenhoven Instituut yang mendukung secara penuh proyek ini, dengan senantiasa memberi semangat dan dengan mencari sekaligus

menyediakan dananya. Tanpa bantuan Ford Foundation Jakarta publikasi ini dan seluruh seri sosio-legal niscaya tidak akan terwujud. Akhirnya, saya juga ingin berterima kasih kepada Myrna Safitri, Yance Arizona, dan Sandra Moniaga dari HuMa, yang mendorong dan membantu menyelesaikan proses ini.

Seperti sudah saya jelaskan, versi buku ini dalam bahasa Inggris diterbitkan hampir sepuluh tahun yang lalu dan penelitian yang mendasarinya sudah dimulai tahun 1992. Jadi, pasti pembaca bertanya pada diri sendiri apakah ini sebetulnya studi sejarah saja, yang tidak memiliki relevansi untuk masa kini. Memang, di bidang legislasi ada beberapa perubahan yang mempengaruhi keadaan, proses dan hasil PTUN, dan keadaan politis juga sudah sangat berbeda dibanding keadaan pada zaman Orde Baru. Oleh karena alasan itu, saya menambah suatu epilog sebagai *update*, yang juga membicarakan amandemen UU No. 5/1986 pada tahun 2004 (UU No. 9/2004) dan tahun 2009 (UU No. 51/2009).

Penelitian yang menjadi dasar epilog ini tidak sedalam penelitian aslinya, tetapi hasil wawancara hakim-hakim TUN dan orang lain yang aktif di bidang peradilan menunjukkan kepada saya bahwa dalam praktiknya tidak begitu banyak yang berubah. Untuk *update* ini saya juga menggunakan tulisan lain di bidang penelitian TUN, termasuk studi Dr. Irfan Fachruddin mengenai implementasi putusan, studi pertama di Indonesia tentang topik itu dan yang memberi pengertian mendalam yang tiada bandingnya.¹

Epilog ini menjelaskan bahwa meskipun banyak perubahan di bidang kekuasaan kehakiman Indonesia, yang menjadi “target” utama reformasi, keadaan PTUN masih hampir sama dengan sebelumnya. Budaya peradilan sulit berubah, walaupun keadaan politis sekarang sangat berbeda dengan dulu. Alasannya, kalau orang sudah terbiasa melaksanakan tugas dengan cara tertentu, harus ada insentif yang cukup kuat untuk menghasilkan perubahan perilaku mereka, sehingga mereka bersedia melaksanakannya dengan cara lain. Jadi, perubahan posisi pengadilan dalam sistem tata negara tidak dari diri sendirinya akan membawa hasil seperti diharapkan. Legislasi sudah berubah, tetapi dana yang tersedia untuk pengadilan, terutama yang di tingkat pertama, masih sangat terbatas. Oleh karena itu, insentif pada hakim untuk menerapkan hukum tanpa mencari “rezeki” masih minim juga. Sama situasinya di bidang pendidikan hukum: belum ada kemajuan yang berarti yang bisa mewujudkan peradilan yang sangat *informed*.

¹ Fachruddin, I. (2004) *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni.

Saya kira hal ini adalah akar permasalahan dan kunci untuk reformasi yang benar: kalau perubahan legislatif tidak tersanding oleh perubahan struktural, praktik akan berlangsung seperti sebelumnya. Hal ini pun menunjukkan bahwa studi yuridis semata tidak mencukupi untuk menunjukkan jalan kepada masa depan yang lebih baik. Kalau, misalnya, kita mempelajari situasi di bidang peradilan administrasi di Belanda, bisa dikatakan sistemnya secara hukum memang berjalan dengan baik. Akan tetapi, dalam praktiknya pencari keadilan yang membawa kasus ke pengadilan administrasi di Belanda dan dimenangkan, sering tidak memperoleh hasil seperti yang diharapkannya. Pengadilan memang dapat membatalkan keputusan administrasi, tetapi kemudian masih harus mengembalikan kasus tersebut kepada instansi pemerintah yang dituntut untuk membuat keputusan yang baru. Dalam praktiknya ternyata banyak instansi pemerintah justru membuat keputusan baru yang isinya sama saja dengan hanya mengubah dasarnya saja. Jadi, pencari keadilan bisa menggugat kembali ke pengadilan hingga sumber daya mereka habis tanpa mendapatkan hasil yang berarti. Situasi ini sudah dijelaskan dalam studi sosio-legal Ben Schueler² tahun 1994, dengan usulan untuk mengubah prosedur peradilan administrasi di Belanda. Namun, sampai sekarang belum terlihat hasilnya, dan saat ini kritik atas pengadilan administrasi dan negara menjadi semakin keras.³

Saya kira studi sosio-legal ini bisa bermanfaat untuk memberikan *insight* yang cukup relevan untuk memahami keadaan PTUN Indonesia pada masa kini. Saya berharap studi ini, bersama *update* yang saya tambahkan, bisa menyumbangkan masukan untuk diskusi mengenai masa depan peradilan administrasi di Indonesia yang akan melindungi warga berhadapan dengan pemerintah, secara lebih adil dan lebih efektif.

Leiden, Januari 2010
Dr. Adriaan W. Bedner

² Schueler, B.J. (1994) *Vernietigen en opnieuw voorzien: Over het vernietigen van besluiten en het beslechten van geschillen'*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink.

³ Lihat misalnya informasi (dalam bahasa Belanda) pada [http://zembla.vara.nl/Afleveringen.1973.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=19040&tx_ttnews\[backPid\]=1972&cHash=f300261a43](http://zembla.vara.nl/Afleveringen.1973.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=19040&tx_ttnews[backPid]=1972&cHash=f300261a43).

Daftar isi

Kata Pengantar Paulus Effendi Lotulung ~ vii

Pengantar Edisi Indonesia ~ x

Daftar isi ~ xvi

Daftar singkatan ~ xix

I. Pendahuluan ~ 1

1. Latar belakang akademis ~ 2
2. Perspektif teoretik ~ 4
3. Langkah-langkah penelitian ~ 7
4. Metodologi ~ 10
5. Struktur buku ~ 12

II. Sejarah uji material di Indonesia ~ 15

1. Pendahuluan: Belanda dan Hindia Belanda ~ 16
2. Revolusi Kemerdekaan (1945–1949) ~ 21
3. Masa Parlementer dan peralihan ke Demokrasi Terpimpin (1950–1959) ~ 24
4. Demokrasi Terpimpin (1959–1965) ~ 31
5. Tahap awal Orde Baru (1966–1982) ~ 36
6. Rancangan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara 1982 ~ 43
7. Rancangan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara 1986 ~ 50
8. Kesimpulan ~ 66

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran ~ 69

1. Kewenangan ~ 70
2. Hak kedudukan gugat ~ 110
3. Batasan daluwarsa perkara ~ 114
4. Alasan untuk melakukan uji material ~ 121
5. Kesimpulan ~ 133

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara ~ 137

1. Kuasa hukum ~ 137
2. Biaya ~ 139
3. Gugatan ~ 140
4. Kewenangan relatif ~ 142
5. Pendaftaran gugatan ~ 143
6. Penolakan gugatan ~ 143

7. Pemeriksaan persiapan ~145
 8. Perdamaian ~ 148
 9. Intervensi ~ 148
 10. Penundaan ~ 150
 11. Pemeriksaan dengan acara cepat ~ 155
 12. Jumlah hakim, tata tertib sidang, dan memprotes hakim ~ 157
 13. Ketidakhadiran ~ 158
 14. Gugatan dan jawaban ~ 159
 15. Eksepsi ~ 160
 16. Informasi ~ 161
 17. Aspek-aspek pemeriksaan ~ 162
 18. Bukti-bukti ~ 164
 19. Kesimpulan pemeriksaan dan putusan ~ 170
 20. Ganti rugi ~ 173
 21. Rehabilitasi ~ 175
 22. Persyaratan formal putusan ~ 176
 23. Pelaksanaan putusan ~178
 24. Langkah-langkah hukum lanjutan ~ 180
 25. Kesimpulan ~ 184
- V. Hukum kepegawaian dalam Peradilan Tata Usaha Negara ~ 187**
1. Beberapa catatan umum tentang kepegawaian, sengketa kepegawaian dan penyelesaian sengketa kepegawaian ~ 188
 2. Hukuman disiplin ~ 190
 3. Hukuman karena meninggalkan tugas secara tidak sah ~ 195
 4. Perpindahan ~ 197
 5. Penerimaan, kenaikan pangkat, purnatugas, dan gaji ~ 199
 6. Kesimpulan ~ 201
- VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara ~ 203**
1. Penyitaan tanah ~ 205
 2. Hak milik ~ 214
 3. Sertifikat ~ 222
 4. Kesimpulan ~ 225
- VII. Hukum Konstitusi dalam Peradilan Tata Usaha Negara ~ 227**
1. Kebebasan beragama ~ 228
 2. Kebebasan berpendapat dan berekspresi ~ 235
 3. Kebebasan bepergian ~ 241
 4. Pembatasan pelaksanaan hak-hak sipil ~ 243
 5. Akses terhadap narapidana ~ 245
 6. Pembatasan-pembatasan partai politik ~ 245
 7. Pemilihan kepala desa ~ 248

8. Kesimpulan ~ 251

VIII. Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara ~ 253

1. Organisasi dan manajemen pengadilan Indonesia zaman Orde Baru ~ 254
2. Sumber daya keuangan: Anggaran PTUN dan alokasinya ~ 256
3. Sumber daya manusia ~ 260
4. Kendali hierarkis ~ 278
5. Pengadilan tingkat pertama: Pimpinan, struktur internal, dan keadaan ~ 291
6. Kesimpulan ~ 299

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara ~ 303

1. Masalah kewenangan terhadap penguasa: Intervensi, noneksekusi, penolakan hadir, dan pengelakan ~ 303
2. "Rezeki" dan dampak-dampaknya ~ 309
3. Pengacara ~ 317
4. Kuasa hukum tergugat ~ 320
5. Akomodasi dalam prosedur Pengadilan Tata Usaha Negara ~ 323
6. PTUN dan Pengadilan Negeri: Sekutu atau saingan? ~ 325
7. Tromol Pos 5000 dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia ~ 328
8. Dukungan politis bagi kekuasaan Peradilan Tata Usaha Negara ~ 331
9. Kesimpulan ~ 339

X. Kesimpulan ~ 343

1. Masalah-masalah tentang konsep-konsep dasar dan hukum acara ~ 345
2. Masalah-masalah yang terkait hukum substantif ~ 349
3. Masalah-masalah institusional ~ 351
4. Kata penutup ~ 355

Epilog ~ 357

Daftar pustaka ~ 371

Daftar perkara ~ 387

Indeks ~ 397

Tentang penulis ~ 402

Daftar singkatan

ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
BAPEK	Badan Pertimbangan Kepegawaian
BPHN	Badan Pembinaan Hukum Nasional
BUPLN	Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara
DALDI	<i>Diagnostic Assessment of Legal Development in Indonesia</i>
DGI	Dewan Gereja-gereja di Indonesia
DIM	Daftar Isi Masalah
ET	Eks Tahanan Politik
HIR	<i>Herzien Indonesisch Reglement</i> [Kitab Undang-Undang Hukum Perdata]
ICEL	<i>Indonesian Centre for Environmental Law</i>
IKADIN	Ikatan Pengacara Indonesia
IKAHI	Ikatan Hakim Indonesia
IPTN	Industri Pesawat Terbang Nusantara
JAI	Jemaat Ahmadiyah Indonesia
KASI	Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia
KIPP	Komite Independen Pemantau Pemilu
KORPRI	Korps Pegawai Republik Indonesia
KP3N	Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara
LAN	Lembaga Administratif Nasional
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
LPHN	Lembaga Pembinaan Hukum Nasional
MAWI	Majelis Agung Waligereja Indonesia
MPP	Majelis Pertimbangan Pajak
MPRS	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
MUI	Majelis Ulama Indonesia
P4D	Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah
P4P	Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat
PDI	Partai Demokrasi Indonesia
PERSAHI	Persatuan Sarjana Hukum Indonesia
PHDP	Parisada Hindu Dharma Pusat
PK	Panitia Khusus
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PN	Pengadilan Negeri
PP	Peraturan Pemerintah
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PPR	Partai Proklamasi Republik
PRD	Partai Rakyat Demokratik
PTTUN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
PUPN	Panitia Urusan Piutang Negara
REI	<i>Real Estate</i> Indonesia
RKK	Rapat Komisi Kerja
S	<i>Staatsblad</i> [Lembaran Negara pada masa kolonial]
SE	Surat Edaran
SPK	Sidang Panitia Khusus
UU Agraria	Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria [UU No. 5/1960]
UU KPKK	Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman [UU No. 14/1970]
UU PTUN	Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara [UU No. 5/1986]
WALUBI	Perwalian Umat Buddha Indonesia

BAB I

Pendahuluan

Salah satu perubahan terpenting dalam sistem hukum Indonesia pada dasawarsa terakhir adalah pendirian peradilan tata usaha negara (PTUN dan PTTUN). Perlindungan hukum dan supremasi hukum (yang merupakan sasaran yang hendak dicapai oleh pengadilan-pengadilan tersebut) adalah konsep-konsep yang tidak lazim dikaitkan dengan rezim Orde Baru yang otoriter, dan bagi banyak pihak, pendirian pengadilan tersebut merupakan kejutan. Sejak tahun 1991, pengadilan tersebut telah mengeluarkan ratusan putusan dalam perkara-perkara tata usaha negara, dan sementara sebagian besar perkara itu terkait dengan masalah-masalah remeh dan tidak mendapatkan perhatian, beberapa dari perkara yang diselesaikan—terutama perkara *Tempo* dan *IPTN* (juga dikenal sebagai perkara Dana Reboisasi)—mendapatkan perhatian internasional. Di Indonesia sendiri, peradilan tata usaha negara dianggap menciptakan perubahan mendasar pada lingkungan hukum. Mereka telah menjadi bagian kehidupan sehari-hari, akibat liputan pers yang intensif, dan tak ada alasan untuk menduga bahwa hal ini akan berubah di masa mendatang.

Sebaliknya, perhatian akademisi terhadap pengadilan tata usaha negara kurang memadai. Memang ada beberapa tulisan dalam bahasa Inggris, namun sebagian besarnya bersifat umum, hanya memberikan gambaran umum tentang sistem ini¹ atau memberikan komentar tentang pendirian mereka dari sudut pandang ilmu politik.² Terbitan-terbitan dalam bahasa Indonesia tentang pengadilan tata usaha negara lebih banyak, namun sebagian besarnya hanyalah penjelasan hukum formal

¹ Lotulung (1997); Boestomi (1996); Mangkoedilaga (1996:16–21). Analisis hukum yang paling mendalam dalam bahasa Inggris sejauh ini adalah Hadjon (1999).

² Quinn (1994) dan Linnan (1999). Meskipun Quinn terutama membahas pertanyaan bagaimana memahami pengadilan tata usaha negara dalam konteks politik Indonesia—dengan cara yang amat baik—ia juga dengan tepat menjelaskan kerangka hukum untuk tinjauan dalam pengadilan tata usaha negara dan merujuk pada beberapa perkara awal. Otto dan Bedner menggunakan perspektif “hukum dan pembangunan” untuk meramalkan atau menilai kemangkusan pengadilan tata usaha negara dari perspektif supremasi hukum; lihat Otto (1992) dan Bedner (1997).

semata tentang prosedur administrasi, dan tidak menjelaskan bagaimana dalam praktiknya keadilan dapat dicapai.³

Penelitian ini bertujuan untuk menyediakan apa yang selama ini belum ada: sebuah analisis yang mendalam tentang asal usul, kewenangan dan kinerja pengadilan tata usaha negara, baik dari sudut pandang hukum maupun ilmu sosial. Sasaran utama analisis ini adalah untuk menilai apakah pengadilan tata usaha negara telah menawarkan perlindungan hukum yang mangkus bagi warga negara dari sudut pandang supremasi hukum, apa kekuasaan pengadilan itu dan bagaimana kekuasaan itu dipergunakan. Lebih lanjut lagi, saya akan meneliti sejumlah faktor hukum dan institusional yang memiliki dampak pada kinerja pengadilan tata usaha negara, dan mengaitkannya pada konteks politik yang lebih luas dengan meneliti sejarah pembentukan pengadilan tersebut. Saya juga akan menjawab pertanyaan tentang apakah sistem peradilan tata usaha negara ini memiliki dampak politik pada Orde Baru. Terakhir, berdasarkan analisis saya, saya akan memberikan sejumlah usulan legal dan institusional.

1. Latar belakang akademis

Dalam pelaksanaan penelitian ini, tampak jelas bagi saya bahwa penelitian ini merupakan bagian dari gejala internasional yang mengarah pada perhatian lebih besar pada pengadilan-pengadilan di negara-negara berkembang, terutama di Asia. Ini tercermin tidak saja pada proyek-proyek badan peradilan yang didanai oleh lembaga-lembaga bantuan asing,⁴ namun juga pada jumlah proyek dan konferensi akademis mengenai subjek ini.⁵ Di Indonesia sendiri, perhatian pada sistem peradilan juga telah meningkat sejak lama; telah terdapat terbitan-terbitan baru (Harahap 1997 dan Harman, B. 1997), pendirian LSM yang diarahkan untuk mendorong lembaga peradilan yang mandiri,⁶ dan munculnya artikel-artikel di surat kabar secara terus menerus.

³ Misalnya, Tjakranegara (1996). Terdapat pengecualian seperti Indroharto (1993, I; 1993, II), yang membahas dengan mendalam hukum tata usaha negara. Selain itu, Hamidi menganalisis kedudukan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak, sementara Setiadi melakukan refleksi tentang sumber banyak pasal dalam UU PTUN: lihat Hamidi (1999) dan Setiadi (1994).

⁴ Lihat misalnya (1999) 1 *Law and Development Bulletin*, yang mencantumkan 16 proyek yang terkait dengan sistem peradilan di Asia.

⁵ Ini mencakup penelitian-penelitian PIOOM mengenai badan peradilan di Filipina (Bakker 1997; Burkina Faso 1997) dan laporan akhir proyek (Bakker 1997), konferensi-konferensi tentang penelitian perbandingan judicial review di Asia (Zhang 1997; 1999), dan banyak buku dan artikel, termasuk seri London-Leiden, di mana buku ini termasuk salah satunya. Salah satu karya penting yang berusaha untuk memberikan gambaran tentang masalah peradilan di negara-negara kurang berkembang adalah Tiruchelvam dan Coomaraswamy (ed.) 1987.

⁶ Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Kemandirian Peradilan.

I. Pendahuluan

Di antara karya-karya mutakhir tentang sistem peradilan Indonesia, tulisan-tulisan Daniel Lev dan Sebastiaan Pompe penting diperhatikan karena analisis mereka yang jelas mengenai aspek-aspek politik dan hukum (lihat daftar pustaka). Penyelidikan mereka tentang bagaimana cara peradilan Indonesia dimanipulasi dan dilemahkan untuk melayani kepentingan dan keperluan berbagai rezim pemerintah Indonesia sejak kemerdekaan memberikan pengaruh besar pada bagian ilmu sosial dalam buku ini. Dua penelitian lain yang perlu disebutkan adalah penelitian Von Benda-Beckmann (1984) dan Colombijn (1994:428–64), yang memberikan masukan berguna tentang administrasi peradilan oleh pengadilan-pengadilan di daerah-daerah tingkat II di Provinsi Sumatra Barat. Namun, penelitian-penelitian ini berfokus pada dampak kepada pihak-pihak dalam perkara, bukan pada proses kerja dalam pengadilan. Hal sama berlaku pada artikel Burns, yang membahas proses hukum yang diajukan para pedagang karet di Sumatra Utara.⁷

Sebuah sumber rujukan lain yang penting adalah literatur tentang uji material (*judicial review*) di negara-negara Barat, terutama dalam penelitian-penelitian perbandingan. Oleh karena itu, pengadilan tata usaha negara Indonesia dibentuk berdasarkan sistem uji material Belanda, dan juga terpapar pada pengaruh Prancis dan Australia, informasi demikian menjadi relevan.⁸ Satu hal yang perlu diperhatikan adalah konferensi-konferensi tentang uji material dan liabilitas pemerintah di Asia Timur dan Asia Tenggara, yang tidak saja memetakan sistem uji material di wilayah ini, namun juga membandingkannya dengan sistem-sistem Eropa yang menjadi inspirasi mereka.⁹ Karya-karya lebih umum tentang adaptasi hukum Eropa juga telah memperluas cara pandang saya tentang situasi di Indonesia.¹⁰

Terakhir, literatur komparatif tentang sistem-sistem uji material Eropa telah membantu saya untuk mengembangkan perspektif yang lebih mandiri tentang sistem hukum Belanda yang menjadi patokan

⁷ Burns (1980:150–61). Untuk sebuah tinjauan yang bermanfaat mengenai literatur tentang pengadilan di negara-negara Barat secara umum, lihat Cotterrell (1992:205–44; 339–44). Saya tidak mendapatkan penelitian tentang pengadilan tata usaha negara tingkat pertama.

⁸ Tulisan-tulisan yang membandingkan sistem pengadilan tata usaha negara Indonesia dengan Prancis atau Australia mencakup Creyke, Disney, dan McMillan (1996) dan Sayuti, D. *et al.*, (1997:91–8).

⁹ Zhang (1997; 1999). Tulisan-tulisan ini, dan tulisan lainnya tentang sistem pengadilan tata usaha negara di Asia (seperti tulisan Pei [1997] tentang Tiongkok) menunjukkan bahwa masalah yang dihadapi Indonesia tidaklah unik.

¹⁰ Watson (1996:335–51). Usaha-usaha untuk mengembangkan teori komparatif tentang pengadilan mencakup Shapiro (1981) dan Schmidhauser (1987).

pengadilan tata usaha negara di Indonesia.¹¹ Namun, pengetahuan saya sebagai “orang dalam” sistem ini juga tidak ternilai, karena banyak konsep hukum tata usaha negara Indonesia berakar pada sistem hukum tata usaha negara Belanda. Selain sumber-sumber hukum dan yang terkait bidang hukum, sejumlah karya lebih umum dalam ilmu sosial telah mempengaruhi analisis saya.

2. Perspektif teoretik

Perspektif pertama yang digunakan adalah perspektif hukum. Ini mengasumsikan bahwa prinsip-prinsip yang mendasari hukum di Indonesia pada dasarnya sama dengan prinsip-prinsip serupa di negara-negara dengan sistem *civil law* yang lain, yang diwariskan dari masa penjajahan (Lev 1985:57-74; Gautama dan Hornick 1983). Namun, satu perbedaan penting antara Indonesia dan hampir semua yurisdiksi Barat adalah kurangnya informasi tentang yurisprudensi. Meskipun hal ini tidak akan langsung tampak jelas dalam analisis saya yang menggunakan sudut pandang hukum yang sederhana, hampir semua perkara yang dibahas tidak pernah diterbitkan. Juga, beberapa pembahasan didasarkan pada liputan surat kabar. Meskipun hal ini bisa dipandang aneh oleh banyak pemikir hukum Barat, ia mencerminkan kenyataan yang sering terjadi di banyak negara di dunia. Namun, penting pula untuk memperhatikan bahwa pembentukan hukum dan diskursus hukum dalam sistem demikian amatlah berbeda dengan apa yang terjadi di negara-negara maju. Terutama, kenyataan bahwa mereka yang berada dalam sistem hukum negara berkembang masih berpegang pada doktrin-doktrin hukum tertentu –seperti tentang yurisprudensi sebagai sumber hukum– sering kali menimbulkan ketegangan serius.¹²

Dengan menggunakan perspektif internal ini, saya menganalisis Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, untuk menilai kekuasaan, kompetensi dan prosedur mereka. Lebih lanjut lagi, saya meneliti tiga bidang hukum substantif yang penting dalam praktik pengadilan tata usaha negara: hukum kepegawaian (bagi pegawai negeri), hukum agraria (pertanahan) dan hukum konstitusi (tata negara). Setelah menganalisis beberapa keputusan dalam bidang-bidang tersebut, saya menilai cara para hakim menafsirkan hukum substantif. Ini mengarah pada kesimpulan bahwa dalam ketiga bidang tersebut terdapat masalah serius tentang penafsiran hukum.

¹¹ Koopmans (1986) dan Banda (1989). Koopmans menganalisis dan membandingkan aspek-aspek utama hukum publik di Prancis, Jerman, Inggris, dan Amerika Serikat, sementara Banda meneliti prosedur acara tata usaha negara di Prancis, Jerman, dan Belanda.

¹² Hal ini akan dibahas lebih lanjut di bab VIII, bagian 4.

I. Pendahuluan

Perspektif kedua didasarkan pada sosiologi hukum dan administrasi pembangunan. Ia meneliti kinerja pengadilan tata usaha negara berdasarkan berbagai faktor yang mempengaruhi pertimbangan, tindakan dan kekuasaan peradilan. Dalam analisis dibedakan faktor-faktor dalam dan luar organisasi pengadilan. Faktor-faktor internal ini mencakup sumber daya manusia dan finansial, kepemimpinan dan pengendalian. Hal ini bisa dibagi lebih jauh menjadi faktor-faktor yang terkait pada seluruh lingkungan di pengadilan negeri dan mereka yang hanya secara khusus terkait pada pengadilan tata usaha negara. Faktor-faktor yang terkait pada pengadilan tata usaha negara adalah besaran dan pengelolaan anggaran pengadilan tata usaha negara; sifat dan cara kerja sistem rekrutmen dan karir; sistem pengawasan disipliner; dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan yudisial terhadap pengadilan-pengadilan tingkat pertama. Faktor-faktor yang terkait dengan seluruh pengadilan negeri adalah ukuran dan beban kerja, susunan dan urutan kerja majelis-majelis hakim, distribusi perkara, usaha untuk memperbaiki prosedur dan meningkatkan pengetahuan yudisial, dan terakhir pengawasan dan dukungan dari panitera.

Faktor-faktor eksternal mencakup, pertama, semua faktor yang terkait dengan pihak-pihak yang bersengketa: intervensi, noneksekusi, ketidakbersediaan untuk hadir dan korupsi. Kedua, terdapat faktor-faktor luar yang terkait dengan hubungan pengadilan tata usaha negara dengan pengadilan negeri, sekutu politik, lembaga bantuan hukum dan badan-badan lain yang mengawasi tindakan pemerintah.

Model ini bersifat induktif, berdasarkan pada analisis saya terhadap bahan-bahan yang didapatkan di lapangan. Model ini dipengaruhi oleh beberapa model yang digunakan untuk kepentingan perbandingan, terutama model pembangunan institusi yang dikembangkan dari Esman oleh Otto;¹³ penelitian tentang Mahkamah Agung Indonesia oleh Pompe;¹⁴ dan klasifikasi Wilson tentang badan-badan pemerintah.¹⁵ Sementara

¹³ Otto (1992). Pada awalnya merupakan model administrasi publik untuk menilai sebab-sebab ketidakmangkusan badan-badan pemerintah, model pembangunan institusi ini disesuaikan Otto untuk analisis pengadilan. Meskipun saya menggunakan beberapa peubah dalam model ini untuk mendefinisikan peubah-peubah saya, gagasan tentang "transaksi" yang merupakan inti penilaian efektivitas institusi dalam model ini sangat sukar untuk didefinisikan dalam menganalisis pengadilan.

¹⁴ Pompe (1996). Oleh karena penelitian Pompe berfokus pada puncak sistem peradilan, sementara fokus saya adalah pada dasarnya, kerangka analitisnya tidak dapat dipergunakan. Namun, banyak dari berbagai aspek yang dibahas Pompe juga dibahas dalam buku ini.

¹⁵ Wilson (1989). Pembedaan Wilson atas "pelaksana", "pengelola" dan "eksekutif" dan batasan-batasan yang berbeda yang berlaku pada mereka sangatlah membantu mengarahkan pemikiran saya tentang apa hal yang menggerakkan aktor-aktor yang berbeda dalam jenjang pengadilan tata usaha negara.

perspektif ini pada dasarnya bersifat fungsionalis,¹⁶ ia memberikan perhatian pada pandangan-pandangan dan opini mereka yang menjadi objek penelitian, yaitu para hakim. Dalam hal ini perspektif tersebut juga dibangun di atas konsep administrasi pembangunan ekologis Riggs yang lebih berorientasi antropologis, yang memperhatikan motivasi internal dan diskursus para aktor.¹⁷ Pendekatan ini didukung oleh metode penelitian kualitatif yang saya gunakan, sebagai tambahan terhadap analisis bahan-bahan hukum.

Perspektif ketiga yang saya pergunakan bisa disebut “makro-fungsionalis”. Perspektif ini lazim dipergunakan dalam ilmu politik, sosiologi hukum dan sejarah, dan akan membantu kita memahami mengapa pengadilan-pengadilan itu dibentuk menjadi seperti sekarang, dan sejauh mana mereka mendukung legitimasi Orde Baru. Titik awalnya adalah bahwa pada prinsipnya administrasi keadilan mendukung legitimasi tatanan hukum dan sosial di masyarakat, dengan mempertahankan supremasi hukum.¹⁸ Ini berimplikasi bahwa posisi pengadilan terkait erat dengan sumber-sumber legitimasi negara, yang bisa bersifat legal-rasional, patrimonial (tradisional), karismatik atau “kinerja”.¹⁹ Di negara yang berbeda-beda, pemerintah akan berusaha mencapai sasaran yang berbeda pula, yang berdasarkan pada sumber-sumber legitimasi yang berbeda.²⁰ Tak dapat dihindarkan lagi, hal ini akan menimbulkan ketegangan—misalnya, bila pemerintah memiliki

¹⁶ Fungsionalis dalam konteks ini tidak boleh dirancukan dengan kegunaan; fungsi merujuk pada “sumbangan terhadap pemeliharaan institusi sosial atau ekonomi yang sudah ada” (Cotterrell 1992:72), bukan kegunaan yang dibayangkan penyusun undang-undang ketika membentuk institusi tertentu. Keduanya tentu saja bisa serupa. Untuk penjelasan pendekatan fungsionalis dalam administrasi publik, lihat Parsons (1997:99).

¹⁷ Sebuah contoh bagus tentang perspektif serupa dalam penelitian pengadilan adalah penelitian interpretif terhadap sistem peradilan Mikronesia oleh Tamanaha (Tamanaha 1993). Penelitian-penelitian yang berusaha menjembatani celah antara kedua perspektif ini antara lain Pompe (1996); Otto, J.M. (1987); dan Buskens, L (1999).

¹⁸ Mengutip Cotterrell: “suatu pandangan fungsional terhadap pengadilan akan menekankan sumbangan mereka sebagai badan-badan pemerintah dan kontrol sosial untuk memelihara arus ideologi yang dibentuk, dicerminkan dan diperkuat doktrin legal, dan berperan untuk memberikan legitimasi bagi pemerintah dan mempertahankan tatanan sosial” (Cotterrell 1992:216, bdk. Jacob, H. 1996:3). Legitimasi dalam definisi ini tidaklah statis, namun seperti yang dijelaskan Alagappa: “Legitimasi kekuasaan adalah proses interaktif, dan maka dari itu dinamis, di antara pemerintah, kelompok-kelompok elite dan masyarakat yang signifikan secara politis: mereka yang berkuasa berusaha untuk melegitimasi kendali dan pelaksanaan kekuasaan; sementara warga negara berusaha untuk mendefinisikan subordinasi mereka dalam kerangka yang dapat diterima” (Alagappa, M. (1995:13).

¹⁹ Pembedaan tradisional Weberian, yang kemudian dilengkapi Habermas dengan “kinerja”: kemampuan elite pemerintah untuk mengelola ekonomi dengan baik dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi (Cotterrell 1992:169–170; Alagappa 1995:21).

²⁰ Bandingkan model Otto tentang kebijakan pembangunan, yang salah satu sarannya adalah supremasi hukum (1999:18).

kebijakan pembangunan ekonomi tanpa memberikan perhatian memadai pada masalah legalitas Cotterrell (1992). Sementara telah banyak tulisan tentang ketegangan demikian di kalangan negara-negara maju, masalah ini lebih akut di negara-negara berkembang, di mana legitimasi negara kurang didasarkan pada ideologi rasional-legal dan supremasi hukum, melainkan pada aspek patrimonial, karismatik atau kinerja. Ini berarti bahwa pemerintah akan terdorong untuk mengabaikan prinsip-prinsip supremasi hukum yang menghalangi tindakan-tindakannya. Ia tidak akan memiliki perhatian untuk memelihara otonomi hukum secara umum, dan tidak akan banyak memberikan sumber daya kepada institusi-institusi yang mendukung otonomi hukum: administrasi keadilan, kapasitas legislatif dan pendidikan hukum.²¹

Dalam perkara pengadilan, ketiga kondisi di atas amatlah relevan. Pertama, pengadilan haruslah merdeka dari pemerintah; kedua, pemerintah harus mendukung eksekusi keputusan pengadilan; dan ketiga, hukum substantif haruslah sesuai dengan gagasan mengenai keadilan yang dianut oleh kelompok-kelompok yang penting dalam politik. Kita akan melihat bahwa dalam perkara pengadilan tata usaha negara di Indonesia, kedua kondisi yang disebut pertama memiliki masalah besar.

3. Langkah-langkah penelitian

Bila kita memandang ke belakang, kita mungkin akan ingat bahwa pada akhir dasawarsa 1980-an dan awal 1990-an, terdapat harapan yang besar bahwa Orde Baru akan memperbaiki dirinya dan Soeharto akan secara sukarela memberikan jalan bagi demokrasi dan supremasi hukum.²² Tanda-tanda optimisme tampak dalam keterbukaan, pencabutan beberapa peraturan tertentu yang menindas (seperti peraturan tentang pembukaan lahan), meningkatnya perhatian bagi desentralisasi, dan pembentukan beberapa lembaga negara yang memungkinkan warga negara untuk menyuarakan ketidakadilan yang mereka alami.

Pada saat inilah timbul gagasan untuk mengadakan penelitian ini, pada saat terjadinya kerja sama hukum secara intensif antara Indonesia dan Belanda. Pengaruh Belanda pada bentuk dan isi sistem pengadilan tata usaha negara amatlah penting, dan sebuah proyek penelitian bisa dijadikan alat penilaian tentang pengaruh tersebut dan kemungkinan

²¹ Bdk. Cotterrell (1992:16-17). Otonomi hukum merujuk pada keadaan di mana hukum bisa berperan sebagai sistem yang merujuk pada dirinya sendiri, di mana pengaruh-pengaruh dari luar diredam melalui institusi-institusi yang membuat, menafsirkan dan menerapkan hukum.

²² MacIntyre (1991:1-5). Pada tahun 1978, delapan tahun sebelum pengesahan UU PTUN, Dan Lev menyatakan bahwa Orde Baru nyaris tidak mungkin membentuk pengadilan tata usaha negara (Lev 1978:60 catatan kaki 15).

“transplantasi hukum publik.” Selain itu, penelitian demikian akan bersesuaian dengan penelitian yang berlanjut di Van Vollenhoven Institute mengenai Mahkamah Agung Indonesia (Pompe 1996) dan uji material di Antilia Belanda (Munneke 1994), sementara artikel eksploratoris tentang subjek ini telah tersedia (Otto 1992).

Ketika saya memulai penelitian ini pada tahun 1992, cara pandang saya mencerminkan “fajar harapan Indonesia” dan saya menduga bahwa pengadilan tata usaha negara merupakan tanda kesiapan Orde Baru untuk mendukung supremasi hukum. Namun, setelah saya semakin mengenal sejarah politik Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara No. 5/1986, saya mulai mempertanyakan sejauh mana kegunaan pengadilan tersebut bagi warga negara yang mencari perlindungan dari tindakan-tindakan negara yang melanggar hukum. Keraguan saya ini secara tak terduga timbul dari penyelidikan terhadap perdebatan dari tahun 1929 mengenai pembentukan pengadilan tata usaha negara di Hindia Belanda (Lihat bab II bagian 1). Prof. Logemann, seorang liberal, menentang keras pembentukan pengadilan tata usaha di wilayah jajahan ini, atas alasan yang bisa diberlakukan pada Indonesia pada masa Orde Baru: ketiadaan kendali demokratis, masalah-masalah yang timbul dari administrasi keadilan yang terpusat di wilayah kepulauan yang luas, dan ketiadaan sumber daya manusia yang memadai. Sebuah temuan sejarah lain yang mengejutkan adalah bahwa—setidaknya hingga dasawarsa 1970-an—gugatan perdata terhadap penguasa (*government tort*) merupakan cara uji material yang cukup mangkus terhadap tindakan tata usaha negara, sehingga reformasi pengadilan tata usaha negara tidaklah seradikal yang dibayangkan.

Lebih lanjut lagi, tinjauan lebih dekat terhadap UU PTUN menunjukkan bahwa kewenangan pengadilan, dasar untuk melakukan peninjauan dan langkah-langkah yang tersedia relatif terbatas. Pada saat yang sama, muncullah berita-berita di media Indonesia tentang para pejabat yang menolak menaati perintah pengadilan, kurangnya hakim, masalah-masalah tentang pembangunan dan perawatan gedung pengadilan, dan bahkan korupsi. Tampaknya tidak semuanya berjalan lancar, bila dipandang dari sudut pandang supremasi hukum.

Terakhir, terdapat keraguan lain, yang muncul bukan di Indonesia melainkan di Belanda, dan terkait dengan kenyataan bahwa prosedur dalam pengadilan tata usaha negara Indonesia didasarkan pada prosedur AROB Belanda, yang diberlakukan pada tahun 1976. Meskipun pada saat itu banyak dipuji oleh para pakar hukum Belanda sebagai realisasi supremasi hukum, sistem AROB tidak sepenuhnya berhasil (lihat Schueler, B. 1994) dan pada tahun 1994 ia digantikan sistem uji material yang lebih luas.

I. Pendahuluan

Maka pada saat saya bertolak untuk melakukan penelitian lapangan di Indonesia pada Juni 1994, dugaan awal saya bahwa pengadilan tata usaha negara memberikan sumbangan yang penting pada supremasi hukum mengalami goncangan. Namun, saya masih tetap optimis, dan cenderung untuk menganggap temuan-temuan yang kurang positif sebagai bukti adanya “hambatan-hambatan” dalam usaha melakukan uji material yang mangkus. Saya diterima dengan baik di pengadilan tata usaha negara di Bandung, Semarang, dan Jakarta, yang saya pilih sebagai lokasi penelitian, namun saya menjadi kurang nyaman dengan apa yang terjadi di sana. Pertama, penelitian tentang putusan-putusan yang disimpan dalam berkas pengadilan menunjukkan bahwa pertimbangan-pertimbangan dalam menyusun putusan tidaklah konsisten. Konsep-konsep utama dalam UU PTUN dijelaskan secara berbeda bahkan oleh pengadilan yang sama, dan para hakim sering kali begitu ingin memperluas kewenangan mereka sehingga batas antara kewenangan perdata dan tata usaha negara terlampaui. Perintah-perintah penundaan diumumkan tanpa alasan, dan sanksi-sanksi yang diajukan tidak memiliki dasar hukum dalam UU PTUN. Supremasi hukum—bahkan dalam artiannya yang luas—masih merupakan gagasan ideal yang jauh dari kenyataan.

Setelah beberapa minggu menghabiskan waktu di masing-masing tempat, saya berteman dengan beberapa hakim, dan dari wawancara setengah terstruktur dan perbincangan yang lebih santai, saya mendapatkan informasi yang semakin melemahkan dugaan awal saya. “Pertukaran” finansial antara pihak penggugat dan tergugat di satu sisi dan hakim di sisi lain sering kali terjadi, mulai dari hadiah yang diberikan setelah pengumuman putusan, hingga penyuaan secara terang-terangan. Beberapa hakim menyatakan bahwa mereka tidak mempercayai rekan mereka, dan alasan mengapa mereka berpindah ke pengadilan tata usaha negara tidaklah seideal bayangan saya sebelumnya. Keluhan-keluhan tentang pemindahan tugas sering kali terjadi, dan ketakutan bahwa mereka akan dipindahkan ke daerah terpencil tampak di semua kalangan. Bahasan lain yang sering muncul adalah kurangnya penghargaan bagi para hakim dan kenyataan tentang perlunya kursus-kursus pelatihan yang lebih spesifik. Keluhan-keluhan tersebut ditegaskan oleh orang-orang lain yang memiliki pengetahuan tentang pengadilan tata usaha negara: para penuntut maupun dituntut, pengacara, pakar hukum dan hakim-hakim agung.

Secara perlahan saya mulai menemukan pola-pola tertentu dalam informasi ini, dan untuk menggolongkan pola-pola tersebut ke dalam bentuk-bentuk pelanggaran yang saya temukan dalam keputusan. Misalnya, keinginan untuk memperluas kewenangan tampaknya disebabkan oleh pertimbangan keuangan, namun diperkuat oleh

keyakinan hampir semua hakim sebagai mantan hakim pengadilan perdata, mereka sepenuhnya mampu menanggapi masalah-masalah yang terkait dengan hukum perdata. Sebuah contoh lain, yaitu penundaan penahanan sementara, diberikan bukan untuk alasan hukum, melainkan untuk alasan kemanusiaan atau sebagai imbalan dari suap.

Ketika saya kembali ke Leiden pada akhir 1994, tugas saya adalah untuk merapikan temuan-temuan itu dan menempatkannya ke dalam konteks politik yang lebih luas. Tugas ini menjadi lebih mudah setelah saya berbicara dengan beberapa tokoh penting yang terlibat dalam perancangan UU PTUN, dan mendapatkan salinan pembahasan di DPR tentang RUU PTUN. Saya kemudian memilih tiga bidang penting uji material – hukum agraria, hukum kepegawaian, dan hukum konstitusi – dan dengan cermat meneliti kembali perkara-perkara yang dihadapi pada saat penelitian lapangan.

Meskipun sumber informasi utama saya berasal dari sebelum tahun 1995, saya terus mengumpulkan artikel-artikel koran dan bahan-bahan lain yang terkait dengan pengadilan ini, termasuk majalah PTUN *Gema Peratun*. Selain itu, saya tetap menjaga kontak dengan sejumlah informan yang memberikan informasi tentang perkembangan mutakhir. Terakhir, perjalanan ke Indonesia pada tahun 1999 memungkinkan saya untuk mengecek kembali kesimpulan saya dan memperbaharui beberapa temuan, terutama tentang pemindahan para hakim dan beban kerja mereka.

4. Metodologi

Tampak jelas bahwa perspektif-perspektif berbeda yang saya gunakan untuk mempelajari pengadilan tata usaha negara memerlukan metode-metode penelitian yang berbeda. Seperti disebutkan di atas, masalah pertama yang dihadapi seorang peneliti hukum yang melakukan analisis legal positivis konvensional terhadap hukum Indonesia adalah bahwa amat sedikit putusan yang diterbitkan. Untungnya, dalam kasus pengadilan tata usaha negara, keadaannya relatif lebih baik, namun saya tetap harus mengumpulkan bahan-bahan saya dari berbagai sumber.

Analisis hukum saya didasarkan lebih lanjut pada perkara-perkara yang telah saya kumpulkan selama beberapa tahun. Bahan-bahan utama saya adalah 155 perkara yang saya selidiki di berkas-berkas pengadilan tata usaha negara: 43 dari Jakarta, 70 dari Semarang dan 42 dari Bandung, beberapa di antaranya adalah perkara yang berada di tingkat banding atau kasasi. Hampir semua putusan yang dirujuk dalam penelitian ini dapat ditemukan dalam berkas-berkas tersebut. Selain itu, saya menggunakan sekitar 37 perkara yang diterbitkan, 15 di antaranya dalam majalah PTUN *Gema Peratun*, sementara 15 lainnya

I. Pendahuluan

diterbitkan oleh Departemen Kehakiman (Dirjen BPU dan PTUN 1994), dan tujuh perkara lain oleh Mahkamah Agung (1993; 1995). Terakhir, saya mendapatkan informasi tentang perkara-perkara melalui pengamatan, laporan pers dan wawancara. Saya juga mendapatkan beberapa salinan putusan dari pihak yang terlibat dalam perkara.²³

Bab I, yang akan membahas sejarah uji material di Indonesia, berdasarkan pada laporan rapat dan literatur abu-abu serupa, artikel-artikel dan buku-buku yang mempengaruhi proses tersebut, dan buku-buku serta artikel-artikel yang membahas keadaan politik pada umumnya. Informasi lain didapatkan dari wawancara setengah terstruktur dengan empat orang yang ikut serta dalam proses perancangan UU PTUN.

Wawancara dan laporan pers juga menjadi sumber utama untuk bab VII dan VIII yang berpendekatan ilmu sosial. Hampir semua wawancara ini dilaksanakan pada saat saya berada di Indonesia antara Juni 1994 hingga Januari 1995, namun beberapa di antaranya dilakukan belakangan (yang terakhir dilaksanakan Agustus 1999). Hampir semua wawancara ini bersifat setengah terstruktur, berdasarkan pertanyaan-pertanyaan yang telah saya siapkan sebelumnya; beberapa cukup resmi, sementara yang lain dilakukan seperti perbincangan biasa. Sifat sensitif dari bahasan yang dibahas—setidaknya pada saat itu—tidak memungkinkan penggunaan alat perekam. Namun, saya menyusun catatan yang lengkap, yang saya tulis secepatnya setelah wawancara, dilengkapi detail-detail pembicaraan yang dapat saya ingat. Dengan alasan ini saya cukup yakin untuk berani menggunakan kutipan langsung, yang bisa memberikan penjelasan tentang apa yang dikatakan secara lebih akurat dibandingkan kutipan tidak langsung. Perlu diperhatikan bahwa dalam tulisan ini, kutipan tersebut diterjemahkan berulang kali, karena wawancara dilakukan dalam bahasa Indonesia dan kemudian dicatat dalam bahasa Belanda, atau campuran bahasa Belanda dan Indonesia, yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dan kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia kembali. Bilamana memungkinkan, saya melakukan konfirmasi ulang, seperti dapat dilihat dalam catatan kaki. Untuk melindungi para informan, identitas mereka tidak disebutkan bila tulisan ini membahas hal-hal sensitif; hampir semua dari mereka masih bertugas di PTUN dan karier mereka dapat terpengaruh. Saya mewawancarai tiga hakim PTUN di Jakarta, tujuh di Bandung dan empat di Semarang—hampir semuanya beberapa kali, yang terbanyak sampai sepuluh kali. Karena saya menyediakan waktu beberapa minggu di masing-masing pengadilan, saya dapat pula berbicara kepada karyawan pengadilan, termasuk panitera. Saya mewawancarai tiga di antara mereka, namun hampir semua informasi

²³ Salinan keputusan ini diberkaskan di Van Vollenhoven Institute.

dari kelompok informan ini berasal dari perbincangan santai pada saat saya beristirahat dari penyelidikan saya terhadap berkas-berkas pengadilan. Informan-informan penting lainnya adalah tiga hakim agung dan dua hakim yang menjadi staf Mahkamah Agung.

Saya juga mewawancarai tiga penggugat, lima pengacara dan enam kuasa hukum pemerintah. Beberapa dari mereka kebetulan saya temukan di pengadilan, mereka biasanya bersedia saya undang untuk minum kopi di warung terdekat. Saya diperkenalkan dengan orang-orang lain melalui teman dan kenalan. Wawancara-wawancara tersebut cukup penting, karena memungkinkan saya mengecek informasi yang telah saya kumpulkan dan bisa memberikan sudut pandang alternatif—dari pihak luar—mengenai pengadilan. Saya juga menghadiri sekitar 20 sidang di PTUN Bandung dan Semarang, dan mengadakan survei di kalangan IKADIN Bandung.

Sumber lain yang perlu disebutkan di sini adalah statistik perkara dan angka-angka tentang pemindahan hakim-hakim. Statistik perkara didapatkan dari Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan negeri di Daerah Tingkat II, namun informasi tentang pemindahan hakim harus dikumpulkan dari berbagai sumber: majalah para hakim *Varia Peradilan*; buku pegangan hakim PTUN yang berasal dari tahun 1994, dan buku “Apa dan Siapa” hakim Indonesia dari tahun 1999. Meskipun tidak sepenuhnya akurat, sumber-sumber ini bisa memberikan gambaran yang cukup tepat mengenai pemindahan hakim, yang bisa digunakan untuk mendukung informasi tertulis dan lisan tentang bahasan ini. Informasi ini dilampirkan dalam buku ini.

Terakhir, sebuah catatan tentang istilah “peradilan umum”, “peradilan perdata” dan “peradilan pidana.” Mengikuti tradisi Anglo-Amerika, saya sering menggunakan kedua istilah yang disebutkan terakhir. Namun, perlu diketahui bahwa di Indonesia hakim-hakim memeriksa baik perkara perdata maupun pidana, dan bertugas di pengadilan yang disebut sebagai pengadilan umum.

5. Struktur buku

Bab berikut menunjukkan bagaimana benih-benih uji material melalui peradilan tata usaha negara disebarkan sejak masa penjajahan, dan bagaimana subjek ini terus muncul dalam pembicaraan tentang hubungan antara warga negara dan negara setelah kemerdekaan. Bab ini menjelaskan bagaimana uji material oleh pengadilan khusus akhirnya menjadi bagian dari agenda legislatif Orde Baru, sebagai usaha meningkatkan legitimasi rezim, dan bagaimana perjuangan antara mereka yang mendukung kemandirian pengadilan demikian dan para penentangannya berakhir dengan UU PTUN 1986 yang merupakan

I. Pendahuluan

kompromi. Saya menempatkan analisis ini pada latar belakang praktik lazim gugatan perdata terhadap penguasa, yang menunjukkan bahwa dalam beberapa perkara, PTUN merupakan kemunduran, alih-alih kemajuan, dalam memberikan perlindungan bagi para warga negara.

Proses bagaimana keadilan dicapai dalam perkara-perkara di PTUN dijelaskan dalam bab III sampai VII. Dalam bab-bab ini akan didapatkan analisis teliti tentang kekuasaan-kekuasaan PTUN, dan cara-cara penafsirannya oleh para hakim yang sering kali tidak terbayangkan sebelumnya. Bermula dari konsep-konsep utama dalam UU PTUN, bagian ini menyelidiki hukum acara, dan kemudian berfokus pada tiga bidang utama: hukum kepegawaian, hukum agraria dan hukum konstitusi.

Dalam bab-bab terakhir saya berusaha untuk menjelaskan keberpihakan dan kekeliruan dalam pertimbangan perkara, seperti dibahas dalam bab-bab sebelumnya, melalui perspektif ilmu sosial. Hal-hal yang bisa mempengaruhi pengelolaan perkara secara profesional dan netral, seperti pendidikan dan pengaruh dari dalam maupun luar, dibahas dalam bab ini.

Pada bab kesimpulan, pertanyaan-pertanyaan utama yang disebutkan di atas dijawab. Kemudian, temuan-temuan dalam bab-bab sebelumnya dirangkum dan dijadikan dasar sejumlah usulan perbaikan.

Peradilan tata usaha negara di Indonesia

BAB II

Sejarah uji material di Indonesia

Bentuk dan substansi uji material di negara-negara non-Barat biasanya didasarkan pada sistem peradilan negara yang sebelumnya menjajah mereka. Maka, pengadilan tata usaha negara yang mandiri sering ditemukan di Afrika bekas jajahan Prancis, sementara India, Pakistan dan negara-negara yang sebelumnya dijajah Inggris mengenal uji material melalui peradilan perdata. Negara-negara yang tidak dijajah, seperti Jepang dan Korea, biasanya menyalin sistem uji material dari negara-negara Eropa, misalnya dari Jerman.

Indonesia merupakan kasus yang menarik, karena kini dapat ditemukan sistem PTUN yang berdiri sendiri yang sebelumnya—dan hingga kini—tidak dikenal di Belanda. Namun, asal usul sistem ini terkait erat dengan perkembangan hukum Belanda dan jelas mendapatkan pengaruh dari sistem uji material Belanda. Ini tidak saja disebabkan oleh kerangka legal institusional yang diwariskan Belanda, namun juga oleh pengaruh pemikiran hukum Belanda yang bertahan lama,¹ dan kerja sama hukum antara Indonesia dan Belanda pada saat pembentukan pengadilan itu. Masalah yang dihadapi Belanda berkaitan dengan uji material juga membantu menjelaskan mengapa perlu waktu yang lama sebelum sistem pengadilan tata usaha negara yang mandiri dibentuk di Indonesia.

Namun, yang sebenarnya terjadi lebih rumit daripada yang dijelaskan di atas. Pengadilan tata usaha negara, seperti kini ada di Indonesia, merupakan hasil dari percampuran antara gagasan-gagasan hukum, kekuasaan politik dan kebetulan. Dalam bab ini saya akan menggabungkan garis pemikiran “legal” dengan analisis proses-proses politik yang akhirnya bermuara pada pengesahan UU PTUN tahun 1986. Uji material selalu merupakan medan pertarungan politik antara kelompok konservatif dan liberal, dan pembentukan PTUN adalah salah

¹ Pompe (1994). Hal ini tampak paling jelas dalam buku-buku deskripsi legal Indonesia tentang sejarah uji material. Tanpa pengecualian mereka memiliki rujukan yang mendalam pada apa yang terjadi di Belanda; lihat misalnya Basah (1985) atau Hadjon (1987).

satu hasil dari pertarungan ini. Saya akan menunjukkan bahwa terlalu sederhana untuk menyatakan bahwa hasil ini adalah kemenangan pihak liberal, dengan memperhatikan perkembangan-perkembangan tentang uji material oleh pengadilan perdata.

Bagian pertama bab ini akan membahas tentang gagasan. Saya akan menggambarkan pemikiran Belanda dan Hindia Belanda tentang uji material, yang menandai bermulanya proses yang bermuara pada UU PTUN.

1. Pendahuluan: Belanda dan Hindia Belanda²

Asal muasal perdebatan di Belanda mengenai uji material dapat dilacak hingga perbedaan pendapat mengenai bentuk supremasi hukum (*rechtstaat*) yang paling tepat,³ yang muncul pada dua dasawarsa terakhir abad ke-19. Pada akhir masa ini, keperluan untuk menciptakan suatu sistem uji material telah diakui oleh hampir semua partai politik, namun para pakar hukum dan politisi tidak mencapai kesepakatan mengenai bagaimana seharusnya bentuk sistem demikian. Perdebatan yang terpenting adalah mengenai cakupan kendali peradilan—terutama apakah hakim harus diizinkan menyelidiki kesangkilan atau kelayakan (*doelmatigheid*) pemerintah—apakah pengadilan tata usaha negara harus digabungkan dengan pengadilan umum, dan manakah di antara Mahkamah Agung (*Hoge Raad*) atau Dewan Negara (*Raad van Staat*)⁴ yang harus menjadi pemegang kekuasaan tertinggi.

Ketidakmauan menteri-menteri konservatif mengambil tindakan, dan kegagalan usaha Menteri Loeff pada tahun 1904 untuk menambahkan kamar khusus untuk uji material pada pengadilan negeri, mengarah pada suatu situasi di mana perubahan-perubahan sepotong demi sepotong melengkapi diciptakannya sistem umum yang baru. Pada tahun 1910, konsep uji material sendiri dipertanyakan, setelah diterbitkannya sebuah pamflet oleh pakar hukum terkenal Prof. Struycken. Dalam pamfletnya, Prof. Struycken dengan semangat baru mengutarakan gagasan lama: uji material tidak memiliki tempat dalam demokrasi. Pengendalian terhadap administrasi harus dilakukan oleh badan parlementer yang anggotanya

² Pembahasan tentang Belanda ini terutama diambil dari Kranenburg (1925:52–84). Sebuah tinjauan yang bagus tentang perdebatan yang terjadi dimuat dalam Van der Hoeven (1989).

³ Konsep ini adalah padanan kontinental terhadap konsep *rule of law*. Gagasan utamanya adalah bahwa semua tindakan negara haruslah diatur oleh aturan-aturan hukum dan semua kekuasaan negara harus diikat untuk menaati aturan-aturan tersebut. Untuk perbandingan singkat antara *rule of law* dan *rechtstaat*, lihat Cotterrell (1992:156) atau Lev (1978:42, catatan kaki 1).

⁴ Badan ini adalah badan penasihat pemerintah yang terpenting. Gagasan ini diambil dari Prancis, yang memiliki *Conseil d'Etat* sebagai hakim tata usaha negara tertinggi.

II. Sejarah uji material di Indonesia

dipilih melalui pemilihan umum, atau oleh administrasi itu sendiri, yang secara demokratis mencerminkan kepentingan masyarakat. Pemerintah tidak seharusnya membuang-buang waktu dengan menciptakan sistem uji material, namun seharusnya memperluas sistem banding administratif (*administrative appeal*) yang sudah ada.⁵ Gagasan Struycken diterima dengan baik oleh para konservatif—yang sama sekali tidak menyukai uji material—dan selama beberapa waktu konsep ini menghilang sama sekali dari agenda politik.

Pada dasawarsa 1920-an, konsep ini muncul kembali, dan dibentuklah sebuah Komisi Negara yang baru, namun keperluan ini tidak lagi dianggap penting. Badan peradilan terus melanjutkan perluasan cakupannya terhadap uji material melalui penafsiran yang lebih liberal pada konsep-konsep hukum perdata dan gugatan terhadap penguasa, sementara pengadilan-pengadilan khusus untuk uji material dalam bidang perpajakan dan jaminan sosial telah dibentuk. Ketiadaan tekanan politik memungkinkan pemerintah menunda permasalahan ini, dan tidak ada usaha yang dilakukan untuk menciptakan undang-undang yang baru.

Namun, pada saat ini, gagasan yang dikemukakan dalam perdebatan di Belanda berhasil menarik perhatian para pakar hukum Hindia Belanda.⁶ Uji material bukanlah konsep yang sama sekali asing di Hindia Belanda. Seperti di Belanda, pengadilan untuk sengketa pajak telah dibentuk (tahun 1916)⁷ dan dalam perkara-perkara tertentu uji material bisa dilakukan oleh pengadilan perdata untuk puak Eropa (*Raden van Justitie*).⁸ Selain itu, sejak 1860 para warga negara dapat mengajukan gugatan terhadap penguasa ke pengadilan-pengadilan tersebut bila hak-hak hukum masyarakat mengalami permasalahan.⁹ Juga, pada tahun 1929 Asosiasi Pakar Hukum Hindia Belanda (*Nederlands*

⁵ Banding administratif adalah semacam uji material oleh badan administratif yang lebih tinggi daripada badan yang menerbitkan keputusan atau aturan yang dipermasalahkan. Pada saat itu sistem ini mulai diinstitutionalkan, baik di Belanda maupun Hindia Belanda.

⁶ Hingga saat itu perdebatan tentang pengendalian kekuasaan negara praktis hanya membahas tentang jaminan dalam hukum pidana, kemandirian badan peradilan dan hubungan antara pengadilan bagi puak Eropa dan pengadilan bagi warga Indonesia. Lihat Idema (1941); Pompe (1996:19–20).

⁷ S. 1915 No. 707 dan S. 1927 No. 29. Sengketa tentang pendaftaran paten bisa diajukan kepada Dewan Oktroi (*Octrooiraad*) di Den Haag (S. 1922 No. 54).

⁸ Lihat Mertokusumo (1971:122). Ini mencakup penyitaan (S. 1920 No. 574), hak penanaman (S. 1899 No. 214 dan S. 1930 No. 38), pendaftaran merek dagang (S. 1912 No. 545), dan sengketa pemilihan dewan kota (*Kiesordonnantie Gemeenteraden*, S. 1925 No. 673).

⁹ Hanya sedikit perkara demikian yang dilaporkan. Untuk sebuah tinjauan, lihat Gastmann, A.L.E. (1900:39–114, 383–7). Tinjauan tentang gugatan terhadap penguasa di Hindia Belanda, lihat Katwijk, H. van dan A.J. Dekker (1993), dan Pasal 1365 dan 1366 dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Hindia Belanda dengan catatan oleh Prosée (1928).

Indische Juristen Vereniging)— asosiasi profesi hukum terpenting di Hindia Timur—memutuskan untuk mencantumkan “Perihal Uji Material” di antara hal-hal untuk dibahas pada konferensi tahunannya. Prof. Westra diminta untuk menyiapkan makalah tentang bahasan ini.¹⁰ Perdebatan yang muncul menjadi menarik untuk dibahas dalam buku ini, karena beberapa gagasan yang diajukan oleh para peserta rapat ini masih tetap sah hingga kini.

Makalah Westra lumayan mendukung uji material. Ia mengajukan pandangan bahwa memperluas kendali peradilan atas tindakan-tindakan tata usaha negara amatlah penting, terutama di Hindia Belanda, bila dibandingkan dengan di Belanda, karena tidak adanya jaminan terhadap tata pemerintahan yang buruk dan hubungan yang “rapuh” antara pemerintah dan warga yang diperintah (Westra 1930:343). Di sisi lain, ia mengakui adanya beberapa masalah spesifik di Hindia Belanda yang akan menghalangi dibentuknya sistem uji material yang berdiri sendiri, seperti luasnya wilayah yang berupa kepulauan, dan “bermacam-macamnya kelompok penduduk.” Maka, usaha untuk mencapai keadilan dalam sistem pengadilan tata usaha negara yang mandiri di bawah Mahkamah Agung di Batavia, digabungkan dengan sistem hukum acara yang kompleks tampaknya tidak bisa dicapai.¹¹

Pemecahannya, menurut Westra, adalah untuk mendirikan mahkamah administratif (*specifiek-administratiefrechtelijke organen*) untuk menyelesaikan sengketa antara warga negara dan pemerintah di bidang-bidang di mana tidak terdapat badan mandiri. Meskipun sistem yang berlaku umum jelas lebih elegan dan secara keilmuan lebih baik, pembentukan sistem demikian tampaknya tidak dimungkinkan karena alasan-alasan yang dikemukakan di atas (Westra 1930:354-6).

Meskipun usulan ini tidak terlalu muluk, para peserta konferensi tidak terlalu mendukungnya. Pejabat tinggi Heinsius menganjurkan perluasan terlebih dahulu badan hukum aturan-aturan substantif tentang hukum tata usaha negara, karena tanpanya hakim tata usaha negara tidak bisa melakukan apapun. Sambil menunjukkan keyakinannya pada pemerintah, Heinsius melanjutkan pandangannya bahwa penciptaan aturan-aturan untuk mengatur eksekutif akan mengurangi keperluan untuk uji material, maka mengapa harus repot-repot membentuk

¹⁰ Westra adalah salah satu dari dua profesor hukum publik di Hindia Belanda. Profesor lainnya adalah Logemann.

¹¹ Westra (1930:351). Adalah pandangan umum di kalangan pemikir hukum Belanda bahwa warga Indonesia tidak dapat memahami hukum acara Eropa. Menurut Sinnighe Damsté (bahkan pada tahun 1946), kekurangan ini dianggap sebagai hasil “perbedaan keperluan hukum, perbedaan perkembangan intelektual dan perbedaan rasa keadilan” (dikutip dalam Han 1998:434). Hal ini menjadi alasan penerapan prosedur acara yang lebih sederhana bagi warga Indonesia.

II. Sejarah uji material di Indonesia

pengadilan tersendiri?¹² Rekannya Ten Brink mengajukan gagasan tentang perluasan banding administratif secara hati-hati, dan pada saat yang sama mengingatkan bahwa tidak banyak sumber daya manusia yang tersedia dan bahwa aparat negara telah amat terbebani dengan pekerjaan mereka.¹³ Gagasan lain yang ia ajukan adalah perluasan dan formalisasi prosedur untuk mengajukan keluhan pada Gubernur Jenderal.¹⁴

Namun, kritik yang paling mendasar datang dari Prof. Logemann, seorang pemikir liberal yang dihormati, yang secara meyakinkan mengajukan gagasan bahwa pembentukan pengadilan uji material yang mandiri di Hindia Belanda tidak masuk akal. Salah satunya, tidak ada cukup sumber daya manusia untuk mengisi jabatan di pengadilan tata usaha negara,¹⁵ yang menyebabkan pembahasan ini hanya bisa dilakukan pada tingkat akademis semata. Namun, pertanyaan lebih mendasar yang diajukan Logemann adalah apakah peradilan tata usaha negara akan banyak dimanfaatkan. Jawaban terhadap pertanyaan ini tampaknya adalah tidak, karena fasilitas yang sudah ada untuk uji material dan banding administratif nyaris tidak dibahas.¹⁶ Juga, peradilan demikian tidak akan banyak memberikan manfaat bagi sektor masyarakat yang paling memerlukan perlindungan demikian: rasa takut, yang disebabkan karena pemerintahan yang dilakukan secara tidak langsung dan pola-pola kekuasaan, akan membuat orang-orang Indonesia asli tidak dapat memanfaatkan peradilan apapun yang ada.¹⁷ Logemann mengajukan gagasan bahwa Hindia Belanda masih menunjukkan banyak ciri “negara polisi” dan reformasi kenegaraan perlu mendapatkan prioritas dibandingkan perluasan uji material. Reformasi demikian harus mencakup mekanisme pengendalian internal yang baru, pemisahan badan peradilan dan tata negara, pengembangan perundang-undangan tata usaha negara yang substantif, dan yang terpenting adalah

¹² *Handelingen der Nederlandsch-Indische Juristen-vereeniging* (1930:818).

¹³ *Handelingen der Nederlandsch-Indische Juristen-vereeniging* (1930:790–1).

¹⁴ *Handelingen der Nederlandsch-Indische Juristen-vereeniging* (1930:786–787). Dasar hukum untuk praktik ini adalah Pasal 45 ayat (2) *Indische Staatsregeling* 1925 (“Undang-Undang Dasar” Hindia Belanda). Pasal ini menyatakan bahwa gubernur jenderal harus melindungi warga (pribumi) Indonesia dari pemerintahan yang sewenang-wenang, terutama dari *Binnenlands Bestuur* (pangreh praja).

¹⁵ *Handelingen der Nederlandsch-Indische Juristen-vereeniging* (1930:809–10).

¹⁶ *Handelingen der Nederlandsch-Indische Juristen-vereeniging* (1930:810–1).

¹⁷ *Handelingen der Nederlandsch-Indische Juristen-vereeniging* (1930:811–2). Yang dibahas Logemann di sini adalah masalah mendasar yaitu bahwa untuk menjalankan kekuasaannya, penguasa kolonial bergantung pada elite tradisional setempat, dan bila penguasa kolonial mengambil tindakan terhadap elite-elite tersebut, kedudukan mereka sendiri akan menjadi lemah. Masalah inilah yang dijelaskan dalam novel terkenal *Max Havelaar* karya Multatuli.

pembentukan badan perwakilan untuk kendali demokratis.¹⁸ Setelah ini semua tercapai, uji material bisa mulai dipertimbangkan kembali.

Para pembicara lain dalam konferensi itu tidak mengajukan pandangan baru, namun cenderung berpihak, entah pada Logemann atau pada Westra. Pada akhirnya Westra menjawab bahwa pada dasarnya ia menerima keberatan-keberatan yang diajukan Logemann, namun tetap berpegang pada pandangannya bahwa perluasan uji material adalah suatu hal yang perlu dilakukan. Atas permintaan Westra, tidak dilakukan pemungutan suara, sehingga kita tidak tahu dengan pasti seberapa banyak dukungan yang ia dapatkan. Namun, kesimpulan ketua sidang Van Dunné bahwa uji material masih jauh dari kenyataan tampaknya mencerminkan apa yang ada di pikiran sebagian besar peserta.

Pembahasan tersebut menunjukkan kesepakatan mendasar antara para peserta—baik para pakar hukum, pejabat ataupun hakim—bahwa pemerintah Hindia Belanda perlu memperhatikan prinsip-prinsip supremasi hukum. Mereka juga menegaskan bahwa sistem perlindungan warga negara terhadap eksekutif masih belum memadai. Namun, kesepakatan tentang gejala-gejala tersebut tidak lantas mengarah pada kesepakatan tentang langkah pemulihan yang tepat, atau bahkan penyakit yang sedang dihadapi—seperti juga terjadi di Belanda.

Dalam aspek ini, perdebatan tentang uji material memiliki kemiripan dengan perdebatan-perdebatan lain tentang perluasan demokrasi dan supremasi hukum di negara kolonial. Meskipun kegagalan usaha perbaikan baru tampak nyata pada dasawarsa 1930-an, situasi politik pada dasawarsa 1920-an sudah mulai memburuk, yang menimbulkan kekecewaan dan kemarahan kaum liberal Indonesia dan Belanda.¹⁹ Dari perspektif ini, Logemann dengan tepat mengabaikan pentingnya uji material untuk memulihkan cacat-cacat mendasar di sistem negara kolonial. Masih banyak masalah lain yang lebih penting yang perlu dipikirkan oleh para reformis dalam lingkup hukum, seperti hak-hak asasi dan hak-hak buruh, seperti sebelumnya terjadi di Belanda 30 tahun sebelumnya (lihat Van der Hoeven 1989:116).

Relevansi pembahasan di atas ini dengan perkembangan lebih lanjut dalam uji material Indonesia adalah karena pembahasan ini menggambarkan masalah-masalah yang terkait dengan dibentuknya

¹⁸ *Handelingen der Nederlandsch-Indische Juristen-vereeninging* (1930:812–814).

¹⁹ Yang terpenting di antaranya adalah pembentukan badan perwakilan, Volksraad, pada tahun 1918. Belanda kemudian mengingkari janjinya untuk memperluas hak-hak pengendalian oleh Volksraad (Ricklefs 1991:174). Demikian juga, *Indische Staatsregeling* tahun 1926 tidak banyak memberikan perbaikan yang mendasar. Belanda terus bergantung pada pemerintahan tidak langsung melalui struktur feodal pribumi, dan tidak memberikan akses bagi orang Indonesia untuk ikut serta dalam administrasi modern (Fasseur, C 1993:388), dengan pengecualian dewan-dewan kotapraja di kota-kota yang relatif besar (Otto 1991:185–217).

II. Sejarah uji material di Indonesia

pengadilan khusus untuk uji material. Pembahasan ini memunculkan pertanyaan legal tentang perlunya pembuatan sistem khusus untuk mengatur masalah tata usaha negara. Ia juga memunculkan pertanyaan institusional tentang apakah ada cukup sumber daya manusia untuk memungkinkan pembuatan sistem demikian, dan apakah sistem uji material yang terpusat bisa diterapkan di Indonesia yang merupakan kepulauan. Terakhir, ia juga memunculkan beberapa pertanyaan politis: apakah pemerintahan yang otoriter akan mengizinkan keberadaan sistem kendali yuridis atas tindakan-tindakannya; apakah “pola-pola kekuasaan” harus berubah sebelum ada warga negara yang akan mengajukan tuntutan; dan yang terpenting, apakah demokrasi harus dianggap lebih penting dibandingkan uji material.

Dalam bagian berikut ini kita akan melihat bagaimana para pemimpin nasionalis Republik Indonesia yang baru lahir menanggapi pertanyaan-pertanyaan demikian.

2. Revolusi Kemerdekaan (1945–1949)

Periode terakhir dalam masa penjajahan Belanda ditandai dengan meningkatnya otoritarianisme, yang jelas tidak memberikan kesempatan bagi uji material. Tidak juga penaklukan Hindia Belanda oleh Jepang pada tahun 1942. Jepang sepenuhnya mengubah sistem pengadilan Hindia Belanda, namun tidak menciptakan pengadilan tata usaha negara seperti yang diterapkan di negerinya.²⁰

Namun, ketika kekalahan telah berada di ambang pintu, Jepang membentuk Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yang tugas utamanya adalah untuk menyiapkan sebuah undang-undang dasar. Beranggotakan para nasionalis Indonesia yang paling penting, badan ini layak disegani. Konstitusi yang dirancang oleh badan ini masih menjadi undang-undang dasar di Indonesia setelah dipergunakan kembali pada 1959.²¹

Dalam pembahasan-pembahasan yang dilakukan oleh panitia ini, suatu pandangan “integralis” (atau komunitarian)—seperti dianjurkan Soepomo, ketua tim perancang—mengemuka.²² Pandangan ini mengklaim bahwa ia mencerminkan intisari budaya Indonesia. Ia

²⁰ Jepang mendirikan sistem pengadilan administratifnya sendiri sejak tahun 1890 (Kobayakawa 1997:6). Namun perlu dipertanyakan apakah Jepang dalam jangka panjang akan berminat untuk menerapkan institusi hukum mereka di Indonesia. Seperti ditunjukkan Han, hukum yang diciptakan Jepang hanyalah merupakan tanggapan pragmatis terhadap situasi yang berubah, dan sasaran Jepang – meski bertentangan dengan propaganda mereka – jelaslah bukan “kemerdekaan dan kemajuan negara-negara Asia lainnya, dan juga bukan perbaikan hukum mereka” (Han 1998:435).

²¹ Undang-undang dasar ini diamandemen pada tahun 1999 dan 2000.

²² Untuk catatan sidang ini, lihat, Yamin (1959:31-357).

menolak adanya konflik kepentingan antara negara dan masyarakat, menilai semangat gotong royong sebagai dasar masyarakat, dan menekankan kewajiban-kewajiban individu terhadap masyarakat. Jelas bahwa menurut pandangan ini hak-hak asasi individu tidaklah tepat untuk ditekankan, dan pandangan ini menekankan pada lembaga eksekutif yang kuat, alih-alih pada pertanggungjawaban parlementer. Konsep yang disebutkan belakangan ini dicerca sebagai suatu ciri masyarakat Barat yang individualis dan penuh konflik, dan negara Indonesia akan dirancang sebagai idealisasi desa tradisional Indonesia, di mana keputusan-keputusan diambil melalui musyawarah dan mufakat. Konsep negara kuat yang didukung Soepomo tidak memberikan perhatian pada kendali demokratis, apalagi pada kendali peradilan.²³ Aturan Peralihan II juga memelihara semua perundang-undangan kolonial yang tidak bertentangan dengan isi atau semangat konstitusi, sampai peraturan-peraturan tersebut diganti oleh perundang-undangan yang baru. Karena dalam waktu yang lama tidak ada kesadaran tentang adanya pertentangan demikian, cukup banyak perundang-undangan kolonial yang represif yang tetap berlaku.²⁴

Meskipun beberapa anggota mendukung sistem kenegaraan yang lebih liberal, keterbatasan waktu dan perlunya mencegah sengketa antara para tokoh Islam dan Nasionalis mempersulit usaha untuk menyelidiki pilihan-pilihan lain yang mungkin ada. Demikian pula, kesepakatan umum bahwa konstitusi ini bersifat sementara tidak berhasil mendorong pembahasan yang serius tentang konsep negara. Dengan demikian, konstitusi yang dirancang oleh Soepomo ini disahkan sebagai undang-undang dasar republik yang baru lahir ini, dengan beberapa perubahan "liberal" setelah dikritik oleh anggota-anggota seperti Hatta.²⁵

Pandangan integralistik dalam UUD 1945 tidaklah berhasil mencegah pembentukan sistem parlementer, hanya tiga bulan setelah

²³ Menurut Lev, sasaran utama rancangan Soepomo adalah untuk melindungi kedudukan aparat pemerintah kolonial pribumi (pangreh praja atau pamong praja), yang beranggotakan para elite Indonesia, yang salah satunya adalah Soepomo sendiri (ceramah kuliah di Universitas Leiden, September 1992). Bertentangan dengan interpretasi "materialis" ini, Simanjuntak mengajukan penjelasan "idealis" dengan menunjukkan pengaruh Hegelian pada pemikiran Soepomo (Simanjuntak 1994). Di pihak lain, Linnan menyatakan bahwa UUD memiliki "sejumlah analogi hukum yang amat mirip, bila tidak bisa dibilang sejajar, dengan hukum tata usaha negara dan konstitusional Belanda" (Linnan 1999:222-223). Namun pendapat ini jauh dari tepat. Ia memberikan satu contoh "menteri tidak bertanggung jawab terhadap parlemen" yang merupakan contoh yang amat buruk: tanggung jawab demikian tidaklah "dihilangkan melalui kebiasaan" namun sudah berlaku di Belanda sejak 1848.

²⁴ Misalnya, pasal-pasal *haatzaai artikelen* dalam KUHP.

²⁵ Tambahan utama adalah Pasal 28 UUD 1945. Untuk tinjauan tentang hal demikian, lihat Simanjuntak (1994:233-6). Karena alasan ini rancangan alternatif yang disusun Yamin nyaris tidak dibahas sama sekali.

II. Sejarah uji material di Indonesia

proklamasi kemerdekaan. Pada saat yang sama, gagasan tentang uji material tampaknya muncul kembali dalam pemikiran hukum Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa liberalisme belum kalah. Pada Februari 1946, sebuah Komisi Hukum yang tersusun atas para pakar hukum Indonesia dibentuk²⁶ dan salah satu pencapaiannya adalah suatu rancangan undang-undang tentang struktur dan kewenangan badan peradilan dan kejaksaan, yang disahkan sebagai UU No. 9/1948. Ini membuka jalan untuk perluasan uji material, yang diakui sebagai lingkup kewenangan terpisah dalam Pasal 6, sementara Pasal 66 menyatakan bahwa pengadilan perdata memegang kekuasaan uji material tingkat pertama, dengan Mahkamah Agung sebagai pengadilan tingkat banding. Redaksi pasal tersebut juga memungkinkan pembentukan pengadilan atau mahkamah khusus untuk tata usaha negara.

Menteri kehakiman Soesanto Tirtoprodjo kemudian meminta saudaranya, Hakim Agung Wirjono Prodjodikoro, untuk merancang hukum acara uji material sebagai pelaksanaan Pasal 66. Selesai pada tahun yang sama (1948), rancangan ini menunjukkan bahwa teori uji material pada saat itu tidak menunjukkan banyak perkembangan. Pertama, ia tidak memuat ketentuan tentang batasan kewenangan pengadilan itu. Apakah hal ini ditujukan untuk membatasi uji material pada tindakan-tindakan (termasuk keputusan-keputusan) secara individual, atau apakah perundang-undangan juga termasuk dalam kewenangan, tidaklah jelas. Kedua, menurut Penjelasan, kedudukan di muka hukum serupa dengan dalam perkara perdata, sementara tidak ada keterangan tentang konsep kepentingan. Ketiga, tidak ada ketentuan tentang dasar-dasar dilakukannya uji material, demikian juga tidak ada ketentuan tentang kekuasaan pengadilan itu untuk mengambil tindakan pemulihan. Keempat, pasal-pasal tentang prosedur hanya disalin dari hukum acara perdata yang ada (bagian dari *Herziene Indonesisch Reglement* atau HIR) dan hanya membuang beberapa ketentuan khas hukum perdata.

Meskipun nilai simbolisnya tidak diragukan, sistem yang diajukan Prodjodikoro ini masih menyisakan tugas kepada pengadilan untuk mengembangkan doktrinnya, meskipun sedikit banyak dibatasi oleh hukum perdata. Rancangan Prodjodikoro tidak pernah dibahas oleh DPR, karena pecahnya Agresi Militer Kedua oleh Belanda. Perubahan konstitusi kemudian meletakkan dasar untuk pergantian perundang-undangan dan pertimbangan, seperti akan dibahas dalam bagian

²⁶ Pompe (1996:26 catatan kaki 9), merujuk pada Keputusan Menteri Kehakiman No. T.73 tanggal 4 Februari 1946 (dalam [1946] 7 *Berita Repoeblik Indonesia*, hal. 58-9). Salah satu anggotanya adalah ketua Mahkamah Agung Kusumah Atmadjah.

berikut.²⁷

Pemaparan di atas ini menunjukkan bahwa diskursus tentang uji material masih tetap hidup, meskipun kurang berkembang. Pertanyaan yang timbul adalah mengapa subjek ini mendapatkan perhatian. Jelas bahwa para pemimpin Republik Indonesia memiliki banyak urusan lain yang perlu diperhatikan, sehingga mengapa rancangan undang-undang tersebut perlu disusun? Penjelasaannya mungkin adalah karena para perancang UU No. 9/1948 secara pribadi merasa perlu menempatkannya sebagai bidang hukum yang berdiri sendiri. Dalam situasi masa itu, para anggota Komisi Hukum memiliki banyak kesempatan untuk memasukkan pengaruh pribadi mereka pada kebijakan dan perundang-undangan. Dalam perkara ini, para profesional hukum, yang dididik oleh para pemikir hukum Belanda, dapat merancang sistem peradilan sebagaimana kehendak mereka dengan dukungan koalisi liberal di bawah pimpinan Perdana Menteri Hatta yang sedang berkuasa.

Seerti ditunjukkan Pompe, Republik Indonesia juga memerlukan penguatan legitimasi klaimnya terhadap kekuasaan di muka warga dunia (1996:26). Sementara Belanda berusaha meyakinkan masyarakat internasional bahwa Republik Indonesia adalah suatu kondisi anarkis, para pemimpin politik Indonesia harus membuktikan sebaliknya.²⁸ Terutama, Amerika Serikat akan memiliki kesan yang baik pada suatu negara demokratis liberal, dan uji material bisa memberikan kesan ini. Sebaliknya, Jepanglah pihak yang meninggalkan jejaknya pada UUD 1945. Apa yang lantas terjadi ketika tekanan dari luar sudah berkurang dan lingkungan politik dalam negeri telah menjadi lebih terinstitusionalisasi?

3. Masa Parlemitter dan peralihan ke Demokrasi Terpimpin (1950–1959)

Setelah Konferensi Meja Bundar di Den Haag dan pengalihan kedaulatan pada 1949, Indonesia mendapati sistem federal yang baru dan suatu konstitusi yang baru pula. Undang-undang dasar baru ini bukan produk yang didiktekan Belanda seperti banyak diduga,²⁹ meskipun memang

²⁷ Bahkan UU No. 9/1948 tidak pernah diberlakukan. Undang-undang ini baru akan diberlakukan melalui keputusan menteri setelah rancangan hukum acara tata usaha negara telah disahkan (Prodjodikoro, W. 1952:17). Mertokusumo merujuk pada hukum acara pada umumnya (1971:34).

²⁸ Peristiwa terpenting dalam hal ini adalah peredaman pemberontakan komunis di Madiun, 1948. Menurut beberapa penulis, keinginan untuk mendapatkan dukungan Amerika Serikat menjadi alasan utama tindakan ini (lihat Southwood, J. dan P. Flanagan 1983:26–30). Lihat juga Han, B.S. (2000:233-74).

²⁹ Misalnya Nasution, A.B. (1992:27–8). Sejarah penyusunan Konstitusi Federal diungkapkan dalam Drooglever (1997:65–84).

II. Sejarah uji material di Indonesia

Indonesia menghapuskan struktur federal sesegera mungkin. Konsep-konsep utamanya tetap dipertahankan dalam konstitusi yang baru.

Para tokoh yang dikaitkan dengan UUD 1950 ini adalah Soepomo dan Yamin, sementara Hatta dan Anak Agung Gde Agung memainkan peran cerdas dalam pembahasan akhir.³⁰ Terlihat bahwa Soepomo lebih pragmatis ketimbang fundamentalis dalam pendekatannya yang integralistik ketika menyusun UUD 1945, karena kemudian ia menyusun rancangan yang sangat liberal, yang memuat daftar hak-hak asasi manusia yang panjang dan menyiapkan suatu sistem parlementer. Tampaknya DPR mendukung gagasan liberal ini, karena gagasan ini kemudian disahkan dalam UUD 1950 yang juga dikenal sebagai UUD Sementara.

Jelas bahwa kedua konstitusi baru ini sangat memperkuat posisi uji material, dengan memberikan kedudukan yang jauh lebih penting bagi badan peradilan dibandingkan dalam UUD 1945. Dalam sistem federal, Mahkamah Agung bahkan memegang posisi utama dengan kekuasaan uji material yang luas untuk memelihara keseimbangan kekuasaan antara negara-negara bagian dan pemerintah federal.³¹ Kekuasaan ini jelas dihapus dalam peralihan ke sistem negara kesatuan, namun kedua konstitusi menegaskan hak setiap warga negara untuk mendapatkan perlindungan hukum terhadap pelanggaran hak-hak asasinya (Pasal 7 ayat 4). Uji material disebutkan secara terpisah dalam Pasal 108 UUDS (dan Pasal 161 UUD Federal), yaitu bahwa administrasi keadilan dalam sengketa yang melibatkan hukum tata usaha negara akan dilakukan oleh pengadilan perdata atau badan lain yang harus memenuhi syarat-syarat keadilan dan kebenaran.

Pasal tersebut mengikuti UU No. 19/1949 yang liberal (bdk. Basah 1985:88-90). Anehnya, UU ini tidak pernah diberlakukan, meskipun rancangan Prodjudikoro telah tersedia. Sebuah tulisan di majalah *Hukum* oleh Prodjudikoro sendiri, yang diterbitkan pada 1952, menjelaskan alasannya. Tulisan itu adalah pembahasan yang paling mendalam tentang uji material pada masa itu, dan menunjukkan kesinambungan pemikiran para pakar hukum Indonesia dengan pemikiran hukum Belanda. Tulisan itu menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah dan masyarakat tidak selalu akur, namun menurut penulis, ini tidak

³⁰ Hatta bertindak dalam kedudukannya sebagai Perdana Menteri Republik Indonesia, sementara Anak Agung Gde Agung adalah Presiden Negara Indonesia Timur dan juru bicara utama Dewan Permusyawaratan Federal yang didukung Belanda yang mewakili 12 negara bagian yang ada (Drooglever 1997:73).

³¹ Mahkamah Agung dimungkinkan untuk menguji konstitusionalitas semua ketentuan dalam peraturan atau hukum publik yang disusun satu negara bagian, atas permintaan sebuah badan negara, sementara pengadilan perdata bisa melakukan hal ini bila muncul dalam sebuah proses perdata (Pasal 156-158). Namun, hukum federal dikecualikan dari uji material.

berarti bahwa uji material harus diperluas. Setelah membahas dengan mendalam pembahasan oleh Asosiasi Pakar Hukum Hindia Belanda, Prodjodikoro membahas perkembangan uji material di Hindia Belanda sejak 1929. Kesimpulannya adalah bahwa tidak banyak terjadi perubahan, karena uji material hingga saat Indonesia merdeka hanya terdiri atas gugatan terhadap penguasa.³² Bagian berikut dari artikel ini membahas dasar hukum untuk gugatan terhadap penguasa di Indonesia setelah kemerdekaan,³³ dengan beberapa saran untuk perluasan. Misalnya, keputusan Ostermann yang penting yang ditetapkan Mahkamah Agung Belanda, namun tidak berlaku di Hindia Belanda, seharusnya diikuti di Indonesia. Penyalahgunaan wewenang dan kesewenang-wenangan akan menjadi alasan untuk menegaskan suatu gugatan terhadap penguasa.

Pada akhir tulisannya, Prodjodikoro memberikan jawaban bagi pertanyaan kita tentang mengapa Pasal 108 UUD Sementara tidak pernah diberlakukan: ia percaya bahwa badan peradilan Indonesia tidak memiliki kemampuan yang diperlukan untuk kompetensi umum dalam uji material. Para hakim yang ada memang tidak memihak dan mampu membedakan legalitas dan kesangkilan suatu keputusan, namun tidak memiliki cukup keahlian dalam hukum tata usaha negara. Prodjodikoro masih menambahkan tiga pandangan yang serupa dengan pandangan Logemann 23 tahun sebelumnya. Pertama, keperluan akan uji material secara terpisah dari gugatan terhadap penguasa masih dipertanyakan. Kedua, pengadilan negeri sudah memiliki beban kerja yang berat. Terakhir, bukankah sumber daya manusia lebih baik digunakan untuk meningkatkan kapasitas administrasi dan bukan kapasitas peradilan? Memberikan kekuasaan kepada pengadilan perdata untuk melakukan uji material tidaklah masuk akal. Mereka bisa mengembangkan sistem gugatan terhadap penguasa, sementara – bila perlu – panitia baru bisa dibentuk untuk bidang-bidang tertentu.

Gagasan Prodjodikoro cukup meyakinkan, terutama pernyataannya bahwa tidak akan cukup banyak keperluan akan uji material. Kesempatan yang diberikan untuk menyuarakan ketidaksepakatan atas tindakan eksekutif telah meluas sejak kemerdekaan, dengan dibentuknya badan-

³² Hanya ada dua perkara gugatan terhadap penguasa yang dilaporkan di Hindia Belanda (yaitu [1940], 151 *Indisch Tijdschrift voor het Recht*, hal. 479-87 dan [1940], 151 *Indisch Tijdschrift voor het Recht*, hal. 375-84).

³³ Pasal 101 UUD Sementara, *juncto* Pasal 2 *Reglement Rechterlijke Organisatie juncto* Pasal 1365 KUHPerdata. Satu hal penting adalah keberlakuan ketentuan terakhir pada warga Indonesia asli. Di Hindia Belanda, ketentuan ini hanya berlaku pada puak Eropa dan Timur Asing. Penyelesaian praktis Prodjodikoro didasarkan pada sistem *natural law*, yang menyatakan bahwa prinsip gugatan merupakan hal mendasar dalam sistem hukum manapun dan dengan demikian juga berlaku pada warga Indonesia asli, sebagai bagian hukum kebiasaan. Masalah lainnya adalah apakah pasal ini memungkinkan gugatan terhadap penguasa. Prodjodikoro menganggap demikian, namun Koesoemadi menentangnya (Koesoemadi 1952:11).

II. Sejarah uji material di Indonesia

badan perwakilan dan sistem kepartaian. Tumbuh suburnya partai memberikan kepada warga negara akses ke dalam administrasi, dan bantuan tingkat kecil dalam sengketa-sengketa tata usaha negara.³⁴ Selain itu, administrasi menghindari konflik, berperan sebagai “pengimbang”, artinya bahwa mereka menegosiasikan ulang keputusan pemerintah pusat dalam proses pelaksanaan.³⁵ Terakhir, sengketa sering kali dikelola melalui hubungan “patron-klien” yang luas antara bagian-bagian dalam administrasi dan berbagai jenis organisasi kemasyarakatan (Feith 1978:312-3).

Maka, hal yang masuk akal untuk menyatakan bahwa pada saat itu terdapat cukup kesempatan bagi warga negara untuk menyuarakan keluhan-keluhan mereka, dan hingga titik tertentu, keluhan-keluhan mereka ditanggapi dengan baik. Juga, meskipun administrasi dengan cepat memperluas lingkup kegiatannya, ia belum memiliki dampak yang sedemikian luas terhadap kehidupan warga negara, seperti pada masa selanjutnya. Atas alasan-alasan ini, perubahan sedikit demi sedikit dan perluasan bertahap sistem gugatan terhadap penguasa tampak sebagai kebijakan yang masuk akal.

Dalam satu hal usulan Prodjodikoro tidak tepat. Usulan ini berangkat dari asumsi bahwa pemerintah akan menghormati peradilan dan bahwa badan peradilan tidak akan memerlukan kekuasaan-kekuasaan tambahan untuk memperkuat kedudukannya. Para pendukung supremasi hukum kehilangan kesempatan penting untuk memperkuat kedudukan pengadilan, bahkan secara simbolis. Dengan memandang ke belakang, tampak bahwa mereka menyesalkan sikap “realis” ini, seperti kemudian ditunjukkan oleh dukungan Prodjodikoro terhadap uji material terhadap Ketetapan MPR.³⁶

Pada akhirnya, pandangan Prodjodikoro diikuti pada dasawarsa 1950-an. Pengadilan-pengadilan perdata tidak ditugaskan untuk melakukan uji material, dan dibentuklah beberapa panitia dalam bidang-bidang di mana banyak terjadi perselisihan: Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan dan Panitia Sewa-Menyewa. Meskipun panitia-panitia tersebut bukan peradilan administrasi sebenarnya,³⁷ pembentukan panitia-panitia itu merupakan bukti pendekatan pragmatis

³⁴ Feith (1978:124-5). Menurut Kahin, keadaan “korporatis” ini sudah terjadi sejak masa Revolusi Kemerdekaan (Kahin 1952:304), meskipun pada saat itu jaringan yang ada praktis bersifat *top-down*, yakni untuk melakukan mobilisasi, dan bukan *bottom-up*.

³⁵ Fagg seperti dikutip dalam Feith (1978:312).

³⁶ Nasihat kepada Dewan Konstituante empat tahun kemudian (Prodjodikoro 1956:5-23, 15).

³⁷ Panitia-panitia ini pada dasarnya mengurus sengketa antara warga negara, dan banding untuk keputusan Panitia Sewa Menyewa bisa diajukan kepada walikota. Karena pentingnya hukum tata usaha negara untuk sengketa demikian, banyak pakar Indonesia menyebut mereka sebagai panitia administratif. Untuk pembahasan hal ini lihat Basah (1985:113-4).

yang disarankan Prodjudikoro.

Perkembangan lain yang penting adalah bahwa badan peradilan benar-benar memperluas cakupan sistem gugatan terhadap penguasa, dalam beberapa hal tampak jelas mengikuti contoh Belanda. Tidak banyak keputusan pengadilan yang diterbitkan, namun dari sedikit yang tersedia, dapat dilihat bahwa pengadilan-pengadilan kadang kala sangat bersikap cergas.³⁸

Akses terhadap pengadilan menjadi lebih baik, menyusul keputusan Mahkamah Agung bahwa kantor-kantor daerah yang mewakili pemerintah Indonesia tidak perlu digugat di Pengadilan Negeri Jakarta, namun bisa digugat di tempat kedudukan mereka.³⁹ Demikian pula, Pengadilan Negeri Jakarta memutuskan bahwa ia berhak untuk menyelidiki gugatan-gugatan terhadap penguasa bila perkara-perkara tersebut mengalami penundaan yang berkepanjangan dalam proses banding administratif.⁴⁰

Kompetensi pengadilan juga diperluas, dengan keputusan Pengadilan Negeri Jakarta untuk membatalkan izin mendirikan bangunan (*Vestigingsbesluit*) atas alasan kesewenang-wenangan. Terlihat bahwa pengadilan menegaskan bahwa ada alasan lain selain pelanggaran hukum (*onwetmatigheid*) yang berlaku pada gugatan terhadap penguasa.⁴¹ Wirjono Prodjudikoro menjadi ketua panitia Mahkamah Agung yang menegaskan keberlakuan keputusan Ostermann di Indonesia. Artinya, pelanggaran hukum publik bisa dijadikan dasar gugatan terhadap penguasa.⁴²

Kewenangan diperluas untuk mencakup gugatan-gugatan melawan keputusan-keputusan yang diambil dalam proses banding administratif, atau oleh panitia-panitia yang disebutkan di atas. Pengadilan Negeri Jakarta dalam salah satu perkara demikian membatalkan keputusan Panitia Sewa-Menyewa.⁴³

Sebuah keputusan lain yang perlu dicatat dari Mahkamah Agung adalah bahwa dimungkinkan gugatan untuk mendapatkan ganti rugi material atau imaterial.⁴⁴ Dengan demikian Mahkamah Agung memberikan kekuasaan kepada badan peradilan untuk mencegah kerugian demikian. Dalam keputusan serupa, Pengadilan Negeri Jakarta menjatuhkan denda

³⁸ Kumpulan terlengkap tentang yurisprudensi dalam gugatan terhadap penguasa pada masa 1950–1997 adalah Ali, C. (1978).

³⁹ No. 23K/Sip/1957 (Ali, C. 1978:49 dst.).

⁴⁰ PN Jakarta, No. 278/1953 G. (Ali, C. 1978:63 dst.).

⁴¹ PN Jakarta, No. 278/1953 G. (Ali, C. 1978:63 dst.).

⁴² No. 24K/Sip/1954 (Ali, C. 1978:85 dst.).

⁴³ PN Jakarta No. 1528–1569/1952 G. (Ali, C. 1978:267 dst.).

⁴⁴ No. 24K/Sip/1955 (Ali, C. 1978:85 dst.).

II. Sejarah uji material di Indonesia

harian apabila putusan sela demikian tidak dipatuhi.⁴⁵ Penggunaan putusan sela dalam keadaan sehari-hari saja sudah amat penting, karena tidak adanya prosedur perintah paksaan (*injunction*) dalam hukum perdata Indonesia.

Di pihak lain, pengadilan juga menetapkan batasan bagi kekuasaan mereka. Hakim biasanya menolak menanggapi masalah kebijakan,⁴⁶ meskipun dalam satu kesempatan Mahkamah Agung nyaris melakukan hal ini ketika ia menimbang apakah dalam suatu perkara kepentingan negara memungkinkan penyitaan sebuah bangunan.⁴⁷ Mahkamah Agung juga menolak mengadili perkara politik, ketika ia diminta menyelidiki apakah daerah swapraja telah kehilangan status politiknya.⁴⁸ Demikian pula, pengadilan tidak mau memeriksa kembali suatu peraturan yang menjadi dasar keputusan tata usaha negara yang dipermasalahkan. Dalam satu perkara, Pengadilan Tinggi Jakarta berusaha menghindari masalah ini. Ia menyelidiki apakah ada hubungan sebab-akibat antara keputusan yang dipermasalahkan dan konsep “bahaya perang” yang merupakan syarat utama perundang-undangan yang menjadi acuan peraturan yang mendasari keputusan yang dipermasalahkan. Para hakim berpendapat bahwa tidak ada bahaya demikian, dan dengan demikian membatalkan keputusan itu. Namun, Mahkamah Agung membatalkan putusan banding itu.⁴⁹

Terlihat bahwa kebijakan peradilan mengenai gugatan terhadap penguasa selama dasawarsa 1950-an tidaklah mengungkung. Dalam semua aspek utamanya —kedudukan di muka hukum, kewenangan, alasan untuk melakukan uji material dan bentuk-bentuk ganti rugi— yurisprudensi yang dibahas di atas ini mengingatkan kita pada praktik gugatan terhadap penguasa di Belanda, yang berkembang dengan pesat pada periode yang sama. Memang, pemikiran di kalangan peradilan Indonesia pada umumnya masih banyak dipengaruhi pemikiran hukum kontemporer Belanda, seperti tercermin dalam banyaknya rujukan pada yurisprudensi mutakhir Belanda dalam putusan-putusan Indonesia.⁵⁰

⁴⁵ PN Jakarta No. 758/1952 G. (Ali, C. 1978:309 dst.).

⁴⁶ No. 118K/Sip/1955 (Ali, C. 1978:92 dst.). Keputusan tentang penegakan perintah pengu-siran atau pembatalannya juga tergantung pada kebijakan, lihat PN Jakarta No. 1278/1953 G. dan No. 2280/1953 G. (Ali, C. 1978:63 dst. dan 327 dst.).

⁴⁷ No. 60K/Sip/1952 (Ali, C. 1978:285 dst.).

⁴⁸ No. 24K/Sip/1954 (Ali, C. 1978:92 dst.).

⁴⁹ No. 66K/Sip/1952 dan Pengadilan Tinggi Jakarta No. 35/1952 (Ali, C. 1978:285 dst.).

⁵⁰ Untuk contohnya lihat rujukan pada *Nederlandse Jurisprudentie* 1952 No. 1952 di PN Jakarta No. 1278/1953 G., atau rujukan pada literatur Belanda secara umum di PN Jakarta No. 2280/1953 G. (Ali, C. 1978:336). Penggunaan yurisprudensi Belanda ini jelas dipertegas oleh tetap berlakunya peraturan-peraturan dengan ketentuan-ketentuan yang tepat sama dengan yang digunakan di Belanda.

Bahwa uji material di Indonesia terus berkembang selama dasawarsa 1950-an adalah hal yang perlu dicatat, bila kita mengingat bahwa selain keadaan politik, terdapat faktor-faktor lain yang menghalanginya. Beberapa di antaranya disebutkan dalam artikel Prodjudikoro dan mengingatkan kita pada keadaan ketika masa penjajahan. Masalah kurangnya pegawai administrasi menjadi semakin buruk (Legge 1961:171) dan hanya sedikit hukum administrasi yang ditambahkan pada hukum kolonial, yang masih digunakan dalam administrasi sehari-hari – terutama dalam bidang-bidang yang rentan terhadap sengketa seperti perumahan, perencanaan lahan dan sebagainya. Ketiadaan standar yang jelas menghalangi proses pengendalian yudisial.⁵¹

Badan peradilan secara bertahap semakin mendapatkan tekanan akibat perkembangan politik di Indonesia. Hal ini mengancam baik status lembaga peradilan maupun mutu keadilan yang dihasilkan. Masalah karyawan peradilan amatlah besar, terkait dengan berkembangnya sistem pengadilan negeri, dan kemandirian peradilan menjadi bahan diskusi, alih-alih suatu keniscayaan.

Pada tahun 1953 para hakim membentuk Ikatan Hakim Indonesia (Ikahi) untuk membela kepentingan mereka. Pada tahun 1955 mereka kalah dalam perjuangan untuk mendapatkan gaji lebih tinggi (suatu masalah yang amat terpolitisasi karena mencerminkan baik posisi peradilan dalam konstitusi maupun status badan peradilan) (Lev 1966:173–99, 184–5; Pompe 1996:32–5) namun mereka melanjutkan lobi untuk memberikan hak uji material bagi Mahkamah Agung. Masalah penting kedua bagi para hakim adalah pemindahan administrasi pengadilan dari Departemen Kehakiman ke Mahkamah Agung, untuk menjamin kemandirian badan ini. Cara terbaik untuk mencapai sasaran-sasaran ini adalah dengan memastikan bahwa usulan-usulan dimuat dalam undang-undang dasar baru yang sedang dirancang oleh Konstituante. Badan ini diangkat pada tahun 1955 untuk menyiapkan konstitusi baru bagi Indonesia, seperti dimuat dalam Pasal 134 UUD Sementara. Oleh karena badan yang terpisah dari pemerintah, badan ini tampak sebagai forum ideal bagi badan peradilan untuk memperkuat posisi konstitusionalnya.

Usaha Ikahi berhasil. Komisi dalam Konstituante yang membidangi masalah peradilan menerima usulan mereka dengan hanya sedikit perubahan. Mereka setuju untuk membentuk panitia khusus untuk uji konstitusional, dua pertiganya terdiri atas para hakim agung. Administrasi pengadilan juga akan dialihkan kepada Mahkamah Agung (Lev 1966:188). Pencapaian lain dari Konstituante juga berpengaruh

⁵¹ Pada saat itu belum dikembangkan prinsip-prinsip umum administrasi yang baik untuk mengatasi masalah ini.

positif pada perlindungan yudisial bagi warga negara dari pemerintah. Sejumlah besar hak-hak asasi manusia diakui, di antaranya mencakup akses terhadap keadilan (Nasution 1992:246–9)⁵² yang mencakup hak untuk mengajukan petisi terhadap pemerintah (Nasution 1992:252). Secara keseluruhan, hasil pada tingkat awal ini menunjukkan bahwa konstitusi baru akan memberikan kerangka hukum yang mantap bagi kemandirian badan peradilan.

Namun, Konstituante tidak pernah menyelesaikan pekerjaannya. Karena tidak mampu mencapai kesepakatan tentang apakah Indonesia akan menjadi negara Islam atau sekuler, ia dihadapkan pada usulan Presiden Soekarno untuk kembali ke UUD 1945, pada tahun 1959. Ketika usulan ini gagal menggalang dua pertiga suara dalam pemungutan suara, Konstituante mengadakan reses dan Soekarno memaksakan untuk kembali ke UUD 1945 melalui dekrit presiden (Nasution 1992:399-401), dan membuat badan peradilan kehilangan apapun yang telah dicapainya. Hal ini menyebabkan uji material secara mangkus—yang masih terbatas pada gugatan terhadap penguasa—menjadi semakin sukar. Masa Demokrasi Terpimpin yang menyusul masa ini akan membuat mimpi terburuk peradilan menjadi kenyataan.

4. Demokrasi Terpimpin (1959–1965)

Seperti pada masa penjajahan yang otoriter, masa Demokrasi Terpimpin ditandai dengan ketiadaan badan parlemen yang mangkus. Ini menysaikan peradilan sebagai satu-satunya institusi negara yang mampu melakukan pengendalian terhadap pemerintah.

Namun, premis ideologis dalam sistem yang baru ini sepenuhnya berbeda dari ideologi kolonial. Pada saat itu, setidaknya supremasi hukum menjadi bagian dari ideologi negara; namun pada masa Demokrasi Terpimpin, pendekatan integralis—yang tercampur dengan gagasan tentang “revolusi abadi”—menjadi menonjol. Sebagai akibatnya, penafian sengketa antara negara dan masyarakat menyebabkan uji material menjadi sesuatu yang nyaris tidak dimungkinkan pada tingkat ideologis. Hal ini digambarkan pada tahun 1960 dengan penggantian lambang keadilan: dewi keadilan dengan mata tertutup yang memegang timbangan keadilan digantikan dengan pohon beringin yang “paternalistik” (Lihat pada umumnya Lev 1965:282-307). Beberapa tahun kemudian ketua Mahkamah Agung menjadi anggota kabinet, sementara pada tahun 1964 Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang baru (UU No. 19/1964) secara tegas

⁵² Anehnya, di antara hak-hak asasi manusia yang dianggap “kontroversial” tercantum “pendirian sistem pengadilan tata usaha negara” (Nasution 1992:143). Saya tidak bisa menjelaskan mengapa demikian halnya.

memberikan hak kepada presiden untuk ikut campur dalam administrasi keadilan. Bahkan sebelum disahkannya undang-undang ini, campur tangan pemerintah dalam perkara-perkara tertentu terjadi dengan semakin sering (Pompe 1996:37-45). Ini menunjukkan ketidakberdayaan badan peradilan di hadapan ideologi negara yang baru.

Pukulan lain bagi praktik peradilan adalah penolakan terhadap apapun yang terkait dengan Belanda. Proses ini dimulai pada dasawarsa 1950-an, yang berpuncak pada konflik tentang Papua Barat dan nasionalisasi aset-aset Belanda di Indonesia. Terkait dengan hukum, peristiwa terpenting yang terjadi adalah penciptaan KUHPer dari statusnya sebagai undang-undang menjadi hanya suatu buku pedoman.⁵³ Dalam urusan sehari-hari, rujukan ke sumber-sumber Belanda menjadi semakin dicurigai dan semakin lama semakin jarang.

Namun, dampaknya pada praktik peradilan sehari-hari masih terbatas. Para hakim tetap menggunakan KUHPer (Lev 1965:294) dan terus menyelidiki gugatan-gugatan terhadap penguasa, meskipun hanya sedikit perkara demikian yang diajukan. Yang perlu diperhatikan adalah bahwa putusan-putusan mereka tidak banyak mencerminkan adanya diskursus hukum yang baru atau pendekatan alternatif.

Mahkamah Agung, dalam semua perkara gugatan terhadap penguasa yang diketuai Prodjudikoro, bahkan memperluas aturan-aturan tentang penggugat dalam perkara pengusuran—dari hanya mereka yang disebutkan namanya dalam perintah pengusuran, menjadi semua orang yang mengalami kerugian—dan dalam perkara yang sama membatalkan perintah yang digugat.⁵⁴ Dalam perkara lain, Mahkamah Agung menyatakan bahwa pelanggaran hak sipil “subjektif” yang berdasarkan pada aturan hukum publik memungkinkan dilakukannya gugatan terhadap penguasa.⁵⁵ Pernyataan lain bahwa keputusan pemerintah kota untuk menyewakan lahan kepada seseorang adalah perihal kebijakan memang lebih membatasi,⁵⁶ namun hal ini sesuai dengan yurisprudensi yang ada. Terakhir, dalam satu putusan sela, ketua Pengadilan Negeri Jakarta membatalkan izin yang berdasarkan pada Ordonansi Gangguan (*Hinderordonnantie*).⁵⁷

⁵³ Mahkamah Agung sepenuhnya bekerja sama dengan rencana menteri kehakiman Sahardjo (Lev 1965:293).

⁵⁴ No. 95 K/Sip/1962 (Ali, C. 1978:337 dst.). Ini cukup mengejutkan, dengan memperhatikan sikap Prodjudikoro yang sejauh ini amat mendukung (lihat Pompe 1996:30-1).

⁵⁵ No. 115 K/Sip/1960 (Ali, C. 1978:105 dst.).

⁵⁶ No. 157 K/Sip/1960 (Ali, C. 1978:105 dst.).

⁵⁷ PN Jakarta No. 129/1962 G (Ali, C. 1978:253 dst.).

II. Sejarah uji material di Indonesia

Semangat 1960-an dapat dilihat jelas dalam sebuah putusan Pengadilan Tinggi Jakarta tahun 1962.⁵⁸ Majelis hakim berpendapat bahwa gugatan terhadap penguasa masih dimungkinkan, namun terdapat standar-standar lain yang diberlakukan pada perbuatan-perbuatan penguasa “yang dilakukan untuk menjalankan revolusi”. Putusan dalam perkara ini adalah penolakan kewenangan atas sebuah sengketa tentang perumahan. Meskipun mungkin tidak ada seorangpun hakim yang akan memenuhi gugatan ini pada dasawarsa sebelumnya karena substansinya, alasan penolakan kewenangan ini adalah hal yang baru.

Selain kesinambungan dalam praktik gugatan terhadap penguasa ini, terdapat beberapa perkembangan penting tentang uji material oleh pengadilan khusus. Dasar perkembangan ini diletakkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Rencana delapan tahunan pada tahun 1960 memuat pengajuan uji material sebagai isu tersendiri,⁵⁹ dalam perubahannya pada rancangan pemerintah. Tidak seperti sebagian terbesar isi rencana delapan tahunan ini, ketentuan tentang pengadilan tata usaha negara benar-benar dilaksanakan. Maka, untuk pertama kalinya dalam sejarah Indonesia, UU No. 19/1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menyebutkan peradilan tata usaha negara sebagai lingkungan peradilan tersendiri (Pasal 7 Ayat 1).

Pada Februari 1965, segera setelah disahkannya UU ini, menteri kehakiman Astrawinata meminta Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) untuk menyiapkan rancangan undang-undang tentang peradilan tata usaha negara. Tanggung jawab atas proyek ini dipegang pada profesor hukum publik Ismail Suny dari Universitas Indonesia, yang menyelesaikan rancangannya pada 1966.⁶⁰ Meskipun pada saat itu telah berlangsung peralihan ke masa Orde Baru, rancangan Suny masih mencerminkan ciri-ciri Demokrasi Terpimpin, yang mencampurkan uji material dengan beberapa ciri sistem banding administratif. Saya akan membahasnya dalam bagian ini.⁶¹

Pada pandangan awal rancangan Suny tampaknya mengusulkan suatu revolusi kecil dalam uji material, meskipun ia membatasi

⁵⁸ PT Jakarta No. 265/1956 (putusan ini disahkan tahun 1962, Ali, C. 1978:116 dst.).

⁵⁹ Kalimat yang digunakan adalah bahwa akan “diadakan peradilan administratif.”

⁶⁰ Menurut sebuah penerbitan tentang sejarah UU No. 5/1986 oleh sebuah panitia dari Departemen Kehakiman, pada tahun 1960 sebuah rancangan undang-undang tentang pengadilan tata usaha negara telah disiapkan oleh LPHN, namun tidak pernah dikirimkan ke DPR (Baharis, S. *et al.* 1989:5). Saya tidak mendapatkan sumber lain untuk memastikan informasi ini.

⁶¹ Setelah peralihan ke Orde Baru terlaksana, LPHN merevisi rancangan ini untuk menyesuaikannya dengan keadaan yang baru (Suny, I. 1977:92 dst.). Namun, rancangan ini tidak pernah digunakan, mungkin karena seluruh perhatian diberikan pada rancangan undang-undang tentang prinsip dasar pengadilan dan kejaksaan (lihat bagian berikut).

kewenangan pengadilan yang baru ini pada perkara-perkara gugatan terhadap penguasa, pegawai negeri, reformasi agraria, pajak, bea cukai, perumahan dan kontrak. Penjelasan undang-undang ini menyatakan bahwa batasan tersebut diterapkan hanya karena pengadilan yang baru ini perlu mempelajari dulu perkara-perkara tersebut hingga mendapatkan cukup pengalaman; diharapkan bahwa di kemudian hari presiden dapat memperluas cakupan ini. Tidak ada persyaratan khusus yang diterapkan pada penggugat, dan semua perbuatan penguasa dapat digugat (termasuk peraturan umum). Alasan untuk menggugat tidak disebutkan. Pengadilan-pengadilan yang baru ini akan berkedudukan di ibukota provinsi dan menerapkan hukum acara perdata dari HIR, meskipun para hakim diharapkan untuk menetapkan “kebenaran substantif.”

“Pencampuran” yang dimaksudkan di atas terkait dengan susunan panitia hakim. Seorang hakim profesional akan mengetuai panitia, namun anggota lainnya akan tersusun atas seorang anggota DPRD dan empat pejabat dari departemen-departemen yang berbeda. Penyelidikan perkara akan diadakan secara tertutup, yang menghilangkan salah satu jaminan adanya prosedur yang tidak berpihak. Pengadilan tinggi akan tersusun secara serupa, dengan panitia hakim yang akan diketuai seorang hakim agung. Namun, Suny mengusulkan untuk memungkinkan kasasi ke Mahkamah Agung (Suny 1966:55), yang akan membantu memperkuat sifat yudisial dari prosedur ini.

Sebagai suatu campuran uji material dan banding administratif, rancangan ini tampaknya dipengaruhi pengadilan lain yang didirikan pada masa Demokrasi Terpimpin: pengadilan *landreform* (pengadilan agraria). Pengadilan ini didirikan pada 1964 (melalui UU No. 21/1964) untuk memberikan bentuk alternatif penyelesaian sengketa untuk mengatasi gejala di daerah pedesaan.⁶² Mereka memegang kewenangan perdata, pidana dan tata usaha negara dalam semua perkara yang melibatkan undang-undang atau peraturan-peraturan yang terkait dengan reformasi agraria. Panitia hakim diketuai oleh seorang hakim perdata, namun anggotanya adalah para wakil organisasi petani dan seorang pejabat dari Departemen Agraria. Terdapat hak untuk mengajukan banding ke pengadilan di tingkat lebih tinggi yang memiliki susunan serupa, namun tidak ada kasasi, meskipun Mahkamah Agung bisa memberikan pedoman umum.

Dalam praktiknya pengadilan ini tidak berhasil. Seperti dinyatakan seorang mantan ketua pengadilan agraria, kepentingan organisasi petani

⁶² Kecewa dengan lambatnya penerapan program reformasi agraria setelah pengesahan UU Pokok Agraria (No. 5/1960), para petani mulai menduduki lahan-lahan ternasionalisasi yang sebelumnya dimiliki perusahaan-perusahaan Belanda dan para tuan tanah. Sejak akhir 1963 dan seterusnya, “aksi sepihak” ini semakin tidak terkendali (Ricklefs 1993:274, 276).

II. Sejarah uji material di Indonesia

bertentangan dengan kepentingan Departemen Agraria, dan ketua pengadilan terjepit di tengah-tengah. Selain itu, hampir semua – jika bukan semua – wakil petani dan pejabat tidak memiliki kemampuan hukum.⁶³ Jelas bahwa badan peradilan tidak terlalu mendukung cara demikian untuk mencapai keadilan. Ketika arus politik berbalik, Mahkamah Agung segera menarik kembali kewenangan yang semula diserahkan kepada pengadilan agraria melalui Surat Edaran No. 6/KM/845/MA/III/67. Tiga tahun kemudian pengadilan agraria dihapuskan.

Kecenderungan untuk membentuk panitia demikian untuk penyelesaian sengketa tata usaha negara pada masa Demokrasi Terpimpin menunjukkan meningkatnya jumlah sengketa demikian. Dalam suasana yang amat terpolitisasi di masa itu, pemerintah tidak berhasil melaksanakan program-program pembangunannya, maupun menjembatani jurang ideologis yang lebar antar kelompok dalam masyarakat. Pemerintah sendiri mengalami perpecahan sehingga sengketa antara pejabat di tingkat pusat maupun setempat pun diakui secara resmi.⁶⁴

Mengapa gagasan untuk membentuk pengadilan tersendiri untuk kepentingan ini dapat mengemuka tidaklah terlalu jelas, bila kita memperhatikan ideologi yang dianut sistem politik. Amandemen yang memasukkan sistem uji material dalam rancangan delapan tahunan MPRS 1960 mungkin bisa menjelaskan karena badan ini masih relatif merdeka – meskipun anggotanya ditunjuk dan bukan dipilih.⁶⁵ Namun hal ini tak dapat menjelaskan komitmen pemerintah untuk mendirikan peradilan tata usaha negara seperti dimuat dalam UU No. 19/1964, sementara analisis tentang sejarah proses penyusunan undang-undang ini tak tersedia. Keputusan pemerintah untuk meminta Suny menyusun rancangannya tampaknya terkait langsung dengan siapa yang menjadi menteri kehakiman. Tidak lama sebelum UU No. 19/1964 disahkan, menteri kehakiman Sahardjo meninggal dunia dan digantikan oleh Astrawinata, yang tertarik secara pribadi dalam bahasan PTUN.⁶⁶

⁶³ Wawancara dengan mantan ketua Mahkamah Agung dan mantan ketua pengadilan agraria Purwoto Gandasubrata pada September 1996. Informasi ini ditegaskan dalam Penjelasan UU No. 41/1970, yang menghapuskan pengadilan agraria (setelah kegiatannya dihentikan oleh UU No. 6/1969). Penjelasan ini menambahkan bahwa terdapat konflik yurisdiksi yang serius antara pengadilan agraria dan pengadilan perdata.

⁶⁴ Lihat Rancangan Pembangunan Delapan Tahun 1960 (bagian 395).

⁶⁵ Ricklefs (1993:268). Selain ditariknya para anggota dari Masyumi dan PSI, partai-partai lama masih terwakili dengan baik.

⁶⁶ Wawancara dengan Prof. Rochmat Soemitro (September 1994). Informasinya ditegaskan oleh catatan sidang Dewan Konstituante. Sebagai wakil Partai Proklamasi Republik yang merupakan partai sayap kiri, Astrawinata mendukung prinsip kendali yudisial terhadap eksekutif dan menuntut hak uji konstitusional sepenuhnya bagi Mahkamah Agung (Nasution 1992:234). Di sisi lain, dilaporkan bahwa Astrawinata tidak mempedulikan kemandirian peradilan ketika ia menjabat sebagai menteri kehakiman (Pompe 1996:43).

Bagaimanapun, masa Demokrasi Terpimpin memiliki nilai penting bagi perkembangan diskursus tentang uji material. Bahkan bila tidak ada perubahan mendasar yang dilaksanakan, beberapa hal menjadi jelas. Pertama, ideologi integralis berangkat dari asumsi-asumsi yang keliru tentang masyarakat Indonesia dan terdapat keperluan yang meningkat untuk penyelesaian sengketa tata usaha negara. Kedua, badan peradilan tidak dapat mempercayai pemerintah dan sangat perlu untuk memperkuat kedudukannya, salah satu caranya dengan memperluas uji material. Ketiga, keterkaitan dengan perkembangan hukum Belanda telah diputuskan dan peradilan Indonesia harus mengembangkan uji material dengan caranya sendiri. Terakhir, gagasan tentang uji material oleh pengadilan tata usaha negara yang terpisah masih bertahan, bahkan dengan suatu rancangan undang-undang tentangnya.

5. Tahap awal Orde Baru (1966—1982)

Pada tahun-tahun pertama Orde Baru terdapat banyak harapan bahwa kepastian hukum akan dikembalikan (Lev 1966:44; Pompe 1996:59–60). Sasaran-sasaran utama yang hendak dicapai belum berubah sejak dasawarsa 1950-an: kekuasaan penuh untuk melakukan uji konstitusional pada Mahkamah Agung dan kemandirian peradilan sepenuhnya dari Departemen Kehakiman.⁶⁷ Hal yang baru adalah keinginan untuk membentuk pengadilan tata usaha negara yang terpisah.

Gagasan-gagasan ini pertama kali dikemukakan dalam dua konferensi pada tahun 1966 yang diadakan Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia (KASI) dan Universitas Indonesia.⁶⁸ Setelah diadakannya konferensi ini, dan konferensi yang mereka adakan sendiri, Ikahi mengirimkan surat terbuka ke DPR, dan menuntut agar administrasi pengadilan diserahkan kepada Mahkamah Agung dan uji konstitusional diadakan (*Kompas*, 19 September 1966). Persatuan Sarjana Hukum Indonesia atau Persahi memutuskan untuk mendukung Ikahi, dan menambahkan peradilan tata usaha negara ke dalam daftar ini (*Kompas*, 5 Desember 1966). Namun hal ini bukannya tidak menimbulkan sengketa di antara mereka sendiri. Hampir semua hakim mungkin mendukung perluasan kekuasaan uji material bagi pengadilan perdata, sementara sejumlah ahli hukum mencemaskan bahwa peradilan tata usaha negara yang terpisah dapat dengan mudah dikendalikan oleh penguasa (Lihat misalnya Tasrif, S. 1971:134).

⁶⁷ Untuk pembahasan mendalam, lihat Pompe (1996:67-71).

⁶⁸ Makalah-makalah yang dipresentasikan dan laporan konferensi, lihat Universitas Indonesia, *Indonesia Negara Hukum dan Seminar Ketatanegaraan UUD '45* (Jakarta: Seruling Masa, 1966).

II. Sejarah uji material di Indonesia

Keberhasilan politis pertama para pendukung supremasi hukum adalah penunjukan Oemar Seno Adji sebagai menteri kehakiman pada tahun yang sama. Kedudukan ini amatlah penting untuk mencapai sasaran yang telah disebutkan di atas, dan kinerja Seno Adji selama ini menjadikannya sebagai calon kuat pembawa perubahan. Namun secara tak dinyana tindakan Seno Adji sebagai menteri bertentangan dengan semua harapan tentangnya (Pompe 1996:77, terutama catatan kaki 76). Mungkin tanda pertama tentang ketidakmauannya untuk memperkuat kedudukan peradilan adalah sikapnya tentang uji material. Kurang dari enam bulan sebelum penunjukannya, Seno Adji dengan kuat mendukung pembentukan pengadilan tata usaha negara dalam konferensi UI-KASI, namun tampaknya ia segera kehilangan minatnya. Ia menolak menyesuaikan rancangan Suny yang sudah ada, maupun mengirimkannya ke DPR. Ia juga menolak rancangan Komisi Hukum tentang undang-undang baru mengenai prinsip-prinsip dasar peradilan dan kejaksaan yang liberal. Ia malah mengirimkan rancangannya sendiri yang konservatif ke DPR.⁶⁹

Setelah Seno Adji tidak mengambil tindakan tentang pengadilan tata usaha negara, para anggota DPR yang didukung mahasiswa mengambil inisiatif sendiri. Pada tahun 1967 mereka mengirimkan rancangan undang-undang tentang pengadilan tata usaha negara.⁷⁰ Namun, pada saat itu pemerintah yang baru telah memantapkan kekuasaannya, dan bisa mengabaikan inisiatif ini, karena perhatian diberikan pada undang-undang peradilan yang baru (Pompe 1996:60, 76–9).

Bahwa suasana politik telah berubah juga tampak pada Seminar Hukum Nasional pada 1968. Seno Adji menegaskan bahwa ia tidak bersedia berkompromi pada masalah penting apapun yang akan memberikan angin kepada gagasan supremasi hukum (Pompe 1996:80-3). Uji material dibahas oleh Ismail Suny dengan judul Mekanisme Demokrasi Pancasila. Ia meminta pembentukan peradilan tata usaha negara yang terpisah, atau perluasan uji material oleh pengadilan perdata sebagai alternatifnya. Pandangan Suny didukung oleh tiga dari empat pembicara resmi – ahli hukum Ranawidjaja, Noer dan Bustamam – namun dikritik oleh wakil angkatan darat Kolonel Abdulkadir Besar.⁷¹ Pandangan Besar secara jelas menunjukkan bahwa integralisme belum

⁶⁹ Lev (1988:53). Untuk kritik terhadap rancangan ini, lihat Tasrif 1971:128-135. Komisi Hukum dibentuk pada tahun 1966 untuk meninjau perundang-undangan dari masa Demokrasi Terpimpin (Pompe 1996:77).

⁷⁰ *Kompas*, 23 April 1967. Terdapat ketidakpastian tentang sumber rancangan ini, yang tidak dapat saya lacak. Buyung Nasution, salah satu anggota DPR yang mengirimkannya, menyatakan bahwa ini adalah rancangan yang sama sekali baru (wawancara, Desember 1994), yang ditegaskan oleh Baharis (Baharis, *S. et al.*, 1989:6).

⁷¹ Abdulkadir Besar kemudian menjadi ideolog penting era Orde Baru (Jenkins 1986:61–2).

mati dan masih merupakan rintangan yang berat bagi uji material.

Seno Adji juga menjawab pertanyaan tentang pengadilan tata usaha negara, setelah menolak perluasan kekuasaan pengadilan perdata untuk melakukan uji material. Ia mengaku bahwa pembentukan pengadilan demikian dapat saja dilakukan, namun memunculkan bahasan baru: apakah pengadilan tata usaha negara tidak seharusnya ditempatkan di bawah Dewan Pertimbangan Agung, alih-alih Mahkamah Agung (Seno Adji 1968:77–81). Dengan langkah yang cerdas ini – yang jelas dipengaruhi oleh pengetahuannya tentang kegagalan Belanda membentuk pengadilan tata usaha negara – Seno Adji membawa isu remeh ini menjadi bahan perdebatan yang sengit dalam pembahasan tentang rancangan undang-undang tentang prinsip dasar peradilan dan kejaksaan yang baru.⁷²

Setelah Seminar Hukum Nasional, Ikahi dan organisasi profesi hukum lainnya seperti Pengabdian Hukum dan Persahi sadar bahwa mereka sedikit banyak mesti mengalah (Pompe 1996:83–85). Ini mungkin membantu Ikahi untuk mencapai konsensus tentang masalah uji material pada konferensi nasionalnya tahun 1968, segera setelah berakhirnya seminar itu. Keputusan mereka adalah untuk mendukung pembentukan pengadilan tata usaha negara yang mandiri di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.⁷³

Akhir masa peralihan ini ditandai dengan disahkannya UU No. 14/1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Undang-undang ini merupakan suatu hasil kompromi, namun seperti dikatakan Daniel Lev, ia jelas merupakan “penanda peralihan dari optimisme ke pesimisme di kalangan pendukung supremasi hukum di masa Orde Baru” (Lev 1978:44). Ia tidak memberikan hak uji material kepada Mahkamah Agung dan administrasi peradilan tetap dikelola oleh Departemen Kehakiman. Di pihak lain, peraturan-peraturan selain Ketetapan MPR dapat digugat langsung di muka Mahkamah Agung, namun kekuasaan badan ini hanya dibatasi untuk mengeluarkan perintah untuk menarik kembali peraturan itu, dan tidak dapat langsung membatalkannya.⁷⁴ Juga, hak uji material untuk tindakan-tindakan atau perbuatan-perbuatan individual diberikan kepada pengadilan khusus

⁷² Lihat IKAHI, *Konperensi ke-VI Ikatan Hakim Indonesia Sumatra Utara, tanggal 4,5 dan 6 Maret 1969 di Parapat* (Medan, IKAHI, 1969) hal. 61. Seno Adji membuat usulan-usulan serupa untuk pengadilan militer dan agama. Ia membela pandangannya dengan merujuk pada preferensi Demokrasi Terpimpin pada sistem peradilan yang terpusat, yang bisa dikendalikan oleh satu organisasi di tingkat atas. Pandangan ini ditolak, misalnya dalam sebuah artikel surat kabar oleh Tasrif, dengan argumen bahwa sistem yang terdesentralisasi akan menimbulkan kekacauan dan ketidaksetaraan di muka hukum (Tasrif 1987:136–138). Ironisnya, Seno Adji dengan tepat meramalkan apa yang akan terjadi.

⁷³ IKAHI, *Konperensi ke-VI Ikatan Hakim Indonesia Sumatra Utara, tanggal 4,5 dan 6 Maret 1969 di Parapat*, hal. 44–45.

⁷⁴ Pasal 26. Bdk. Lev (1978:63).

II. Sejarah uji material di Indonesia

di bawah wewenang Mahkamah Agung (Pasal 10 ayat 4). Ketiadaan perintah pelaksanaan dan ketentuan peralihan membuat pasal ini hanya “macan kertas” semata, namun setidaknya bahasan ini telah dimuat dalam undang-undang Orde Baru. Sejak saat itu hal ini disebutkan dalam Repelita sebagai sasaran yang harus dicapai.⁷⁵ Uji material oleh pengadilan khusus menjadi sasaran yang paling mungkin dicapai oleh para pendukung supremasi hukum dalam jangka waktu singkat. Ikahi membahas hal ini pada konferensinya di Medan tahun 1971 dan mendorong pemerintah dan DPR untuk menyusun undang-undang baru tentang pengadilan tata usaha negara secepat mungkin.⁷⁶ Persahi melakukan hal serupa pada konferensi nasionalnya di tahun berikutnya (Baharis *et al.* 1989:7). Namun, apakah kematangan diskursus tentang uji material ini akan diikuti oleh perkembangan politik bisa kita lihat dalam pembahasan berikut.

Pada tahun 1974 Mochtar Kusumaatmadja ditunjuk sebagai menteri kehakiman untuk menggantikan Seno Adji, yang menjadi hakim agung. Kusumaatmadja yang berpandangan supremasi hukum mendukung pengadilan tata usaha negara, dan dalam masa jabatannya, beberapa inisiatif penting diambil. Pada tahun 1976 sepuluh hakim dikirim ke Prancis untuk mempelajari sistem uji material di Prancis, ironisnya dengan persetujuan Seno Adji.⁷⁷ Pada tahun yang sama, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), pengganti LPHN, menyusun rancangan pertama undang-undang untuk uji material pada pengadilan tata usaha negara (BPHN 1977:306–320), yang diajukan pada sebuah konferensi nasional tentang pengadilan tata usaha negara. Dalam kata sambutannya, Kusumaatmadja menunjukkan bahwa tujuan konferensi itu adalah untuk membahas sistem uji material negara manakah yang paling bisa disesuaikan dengan kepentingan Indonesia (BPHN 1977:23). Beberapa dari makalah yang diajukan memang mencoba menjawab pertanyaan ini, dan membahas model Prancis atau Belanda, namun makalah-makalah lainnya melakukan refleksi pada sejarah atau keberadaan uji material di Indonesia. Hasil akhir konferensi ini adalah suatu penegasan bahwa diskursus tentang uji material sedang berada dalam keadaan yang parah.

⁷⁵ Untuk daftar yang lengkap lihat Basah (1985:98–9).

⁷⁶ IKAHI, “Keputusan Musjawarah Nasional Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) ke VI di Medan”, hal. 24.

⁷⁷ Peristiwa ini terjadi sepenuhnya karena kebetulan. Prancis memiliki program kerja sama dengan pemerintah Indonesia dalam hal administrasi, namun karena alasan historis, Prancis menganggap pengadilan administratif sebagai cabang eksekutif. Maka, pihak Indonesia ditawarkan untuk mempelajari persoalan ini di Prancis. Lembaga Administratif Nasional menanyakan kepada Mahkamah Agung apakah mereka berminat dengan kesempatan ini (wawancara dengan hakim Lintang Oloan Siahaan dan Paulus Lotulung, November dan Desember 1994).

Hal ini digarisbawahi oleh paparan Sjachran Basah dan timnya dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (Bandung), yang telah diminta Kusumaatmadja untuk menyelidiki pandangan para profesional hukum tentang uji material.⁷⁸ Nyaris semua responden sepakat untuk mendukung pembentukan sistem pengadilan tata usaha negara dua tingkat ditambah kasasi yang mandiri. Namun, tidak ada kesepakatan tentang hal-hal lainnya, seperti jumlah pengadilan tata usaha negara untuk tingkat pertama (satu di setiap provinsi atau satu di setiap kotamadya/kabupaten), hukum acara (hukum acara perdata atau hukum acara yang terpisah), cakupan kewenangan, bentuk sanksi, ketersediaan ganti rugi, alat-alat penegakan, alasan untuk bersidang secara tertutup, atau masa depan banding administratif dan pilihan-pilihan lainnya.⁷⁹

Bahkan kesimpulan seminar ini mencerminkan tumbuhnya kontroversi sepanjang dilaksanakannya seminar, alih-alih munculnya konsensus (BPHN 1977:270–83). Bahkan bahasan tentang lembaga tinggi manakah yang akan berada di atas sistem ini pun muncul lagi, meskipun telah dibahas dalam UU No. 14/1970. Meskipun seminar ini cukup menarik dari sudut pandang akademis, ia tidak berhasil menjadi pijakan untuk perancangan sebuah undang-undang yang baru.

Dengan demikian tidaklah mengherankan bahwa diperlukan cukup banyak waktu sebelum usaha ini berjalan kembali, meskipun BPHN sempat menyusun rancangan undang-undang baru pada 1977–1978.⁸⁰ Namun, arus politik tampaknya berbalik dan mendukung usaha ini. Pengadilan tata usaha negara disebutkan sebagai salah satu sasaran yang hendak dicapai dalam Sidang Umum MPR 1978,⁸¹ dan dalam pidato tahunan Presiden Soeharto di depan MPR (sehari sebelum peringatan kemerdekaan) tahun yang sama.⁸²

⁷⁸ Lihat laporan BPHN (1977:126–28). Laporan ini sayangnya tidak menjelaskan metode yang digunakan untuk memilih responden, yang mengurangi reliabilitasnya. Basah sendiri menganggap para responden sebagai cerminan para “elite hukum”. Mereka dikelompokkan sebagai berikut: 39 individu, 16 wakil institusi ilmiah, 54 dari institusi nonilmiah dan 3 profesional. 76 responden memberikan jawaban.

⁷⁹ Selama dasawarsa 1970-an muncul beberapa artikel yang mengusulkan pembentukan lembaga *ombudsman*. Yang pantas dicatat adalah dukungan terhadap hal tersebut oleh Laks. (purn.) Soedomo, yang pada saat itu mengepalai Kopkamtib (*Kompas*, 24 Agustus 1977, dikutip dalam Mangkoedilaga, B. 1983:17–20).

⁸⁰ BPHN (1995:73). Menurut hakim tata usaha negara Amarullah Salim, rancangan ini dikirimkan ke DPR, namun pembahasan tentang judulnya pasti akan mencapai kegagalan (Salim, A. 1996:75). Saya tidak mendapatkan informasi untuk menegaskan kisah ini.

⁸¹ Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 (lihat Basah 1985:105–6).

⁸² Meskipun dari sudut pandang hukum pidato demikian tidak memiliki kekuatan mengikat, para pakar hukum Indonesia menganggapnya sebagai hal yang menentukan. Lihat misalnya Hadjon (1987:36) dan Basah (1985:15).

II. Sejarah uji material di Indonesia

Alasan mengapa hal ini terjadi hanya bisa ditebak. Pemilihan Umum 1977 menghasilkan kemenangan besar bagi Golkar (Ricklefs 1993:305), dan sepintas Orde Baru tidak perlu menegaskan legitimasinya dengan memenuhi janjinya untuk memperkuat supremasi hukum. Di pihak lain, pada tahun 1977 untuk pertama kalinya Soeharto menjadi sasaran protes dari mahasiswa, kelompok pemuda Muslim dan sekelompok militer.⁸³ Soeharto juga mendapatkan tekanan dari luar. Pemerintah Carter di Amerika Serikat memberikan perhatian besar pada masalah hak asasi manusia, yang memaksa pemerintah Indonesia untuk membebaskan sejumlah besar tahanan politik pada Desember 1977 (Ricklefs 1993:306). Perbaikan ke arah supremasi hukum akan membantu memperkuat posisi internasional Indonesia. Bukan tidak mungkin karena alasan-alasan ini, Soeharto menganggap perlu untuk memenuhi sebagian janjinya untuk menegakkan supremasi hukum, dan pengadilan tata usaha negara memiliki kekuatan simbolis untuk kepentingan ini. Selain itu, pencantumannya dalam UU No. 14/1970 memberikan kewajiban politik bagi pemerintah untuk melakukan sesuatu tentang hal ini.

Tiga hari setelah pidato Soeharto, Departemen Kehakiman di bawah pimpinan menteri baru Mudjono secara resmi meminta izin presiden untuk menyusun rancangan undang-undang peradilan tata usaha negara, dan menunjuk tim perumus, yang terdiri atas para pejabat Departemen Kehakiman dan pejabat pengadilan (Setiadi, W. 1994:31). Tidak ada hakim agung dalam tim ini, dan hakim dengan jabatan tertinggi dalam tim ini (Iman Anis) bertugas di Pengadilan Tinggi Jakarta.

Mudjono menugaskan BPHN untuk melakukan kegiatan-kegiatan pendukung. Hasilnya adalah beberapa rancangan, makalah dan lokakarya yang mengeksplorasi konsep-konsep dasar uji material dalam pengadilan tata usaha negara.⁸⁴ Hal ini tidak menghasilkan konsensus antara para pakar hukum tata usaha negara, meskipun kini mereka dapat digolongkan menjadi dua kelompok. Ketika Prof. Rochmat Soemitro memaparkan makalahnya tentang uji material pada Seminar Hukum Nasional Keempat (BPHN 1995:114), pembahasan setelah pemaparan ini menunjukkan bahwa beberapa peserta mendukung usulannya—sebuah sistem terbatas yang mengacu pada Belanda—sementara para peserta

⁸³ Untuk tinjauan mendalam tentang hal ini lihat Jenkins (1984:74–112).

⁸⁴ Laporan penelitian tentang “kedudukan pemerintah lokal terkait dengan cakupan uji administratif” (dirujuk dalam BPHN 1995:79); rancangan akademis oleh Prof. Rochmat Soemitro pada tahun 1979; lokakarya tahun 1980-1981 tentang “Konsep Penguasa dalam Hukum Acara Administratif” (lihat BPHN 1995:103); dan tinjauan tentang rancangan-rancangan akademis yang telah disusun (BPHN 1995:114).

lainnya mendukung sistem Prancis yang lebih luas.⁸⁵

Dengan pendekatan yang berorientasi Belanda, pada tahun 1982 rancangan undang-undang yang baru dapat diselesaikan, yang kemudian dipaparkan di depan DPR oleh menteri kehakiman yang baru Ali Said. Adalah hal yang penting untuk mengingat bahwa semua pembahasan tentang pengadilan tata usaha negara seperti sudah dibahas sejauh ini adalah tentang prinsip, alih-alih praktik. Apakah terdapat keperluan yang besar untuk pengadilan tata usaha negara yang mandiri, atau apakah ada pilihan lainnya, tidaklah diperhatikan. Namun, keperluan akan adanya uji material dalam pengadilan tata usaha negara bukanlah hal yang amat menonjol. Gugatan terhadap penguasa tetap menjadi sarana yang dimanfaatkan masyarakat, sementara jumlah panitia juga tetap bertambah.

Namun, terdapat beberapa alasan untuk menduga bahwa keperluan akan pengadilan tata usaha negara memang meningkat. Pada dasawarsa 1970-an, praktik gugatan melawan penguasa menjadi lebih terbatas. Pertama, ketua Mahkamah Agung Seno Adji memerintahkan semua pengadilan untuk berhati-hati sejauh mungkin dalam perkara-perkara gugatan terhadap penguasa, dan memastikan bahwa warga negara tidak mendapatkan terlalu banyak hak.⁸⁶ Kedua, Mahkamah Agung menetapkan batasan yang sempit untuk penggunaan putusan sela (Sutantio, R. dan I. Oeripkartawinata 1995:127–28). Sementara alasan bahwa banyak hakim menggunakannya secara serampangan dalam perkara perdata biasa mungkin memang benar, langkah ini secara serius menghalangi praktik gugatan terhadap penguasa, yang amat memerlukan putusan demikian. Terakhir, Mahkamah Agung memutuskan bahwa pengadilan tidak diizinkan untuk membatalkan sertifikat kepemilikan tanah,⁸⁷ sehingga memperlemah kedudukannya sendiri ketika berhadapan dengan Badan Pertanahan Nasional (Lihat bab VI bagian 2 dan 3).

⁸⁵ Hal yang menarik adalah bahwa kelompok “pro-Belanda” menginginkan sistem di mana badan-badan tata usaha negara bisa berperan sebagai penggugat – yang tidak dimungkinkan di Belanda, sementara pihak “pro-Prancis menolak gagasan ini (BPHN 1995:93). Para tokoh utama kelompok pertama adalah pembicara pertama Rochmat Soemitro dan para wakil Universitas Padjadjaran lainnya, sementara Herman Sihombing dari Universitas Andalas mewakili kelompok kedua. Menurut Prof. Soemitro, kelompok “pro-Prancis” masih tetap memiliki peranan dalam pembahasan di MPR karena mereka memiliki pengaruh di kalangan anggota DPR/MPR (wawancara dengan Rochmat Soemitro, September 1994).

⁸⁶ Pompe (1996:102). Seno Adji membenarkan perintahnya dengan merujuk pada pendekatan integralis: “Keputusan MA No. 838K/Sip./1970 [...] memberikan terlalu banyak perhatian pada perlindungan individu dari negara, dan dengan demikian tidak sesuai dengan pemikiran Indonesia, yang mengarah pada kesetimbangan antara hak-hak individual dan kepentingan umum seperti negara.” (Penjelasan Surat Edaran No. MA/Pemb./0159/1977). Menurut Pompe, Seno Adji cuma ingin menyenangkan pemerintah.

⁸⁷ No. 323K/Sip/1968 (Ali, C. 1978:241–3).

II. Sejarah uji material di Indonesia

Sama seperti itu, panitia-panitia tidak selalu merupakan sarana yang mangkus. Panitia Pembebasan Tanah yang baru dibentuk dianggap hanya melayani kepentingan penguasa dan pengembang kaya, dan bukan melindungi pemilik lahan kecil. Catatan kerja salah satu panitia yang sudah cukup lama dibentuk, Kantor Urusan Perumahan, juga dianggap menurun selama dasawarsa 1970-an.⁸⁸ Terakhir, kondisi sosial dan ekonomi telah mengalami perubahan besar sejak awal 1960-an. Peningkatan pesat jumlah pegawai negeri sipil⁸⁹ mencerminkan meningkatnya intervensi negara dalam kehidupan warganya, dan sebagai akibatnya meningkat pula keperluan untuk mengendalikan kekuasaan eksekutif. Pengadilan tata usaha negara menjadi lebih diperlukan dalam keadaan ini, dibandingkan pada dasawarsa 1950-an dan 1960-an.

Singkatnya, pengadilan tata usaha negara dapat digunakan untuk memperkuat legitimasi Orde Baru, baik di dalam negeri maupun di luar. Uji material dibatasi, sementara kondisi sosial dan ekonomi menyebabkan keperluan akan uji material meningkat. Jadi, bukan tidak mungkin bahwa pembentukan pengadilan tata usaha negara akan mendatangkan dukungan politik bagi Orde Baru.

6. Rancangan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara 1982

Pada 13 Mei 1982 pemerintah Indonesia mengirimkan RUU PTUN ke DPR. Sesuai dengan aturan yang berlaku, proses pembahasan dimulai dengan sidang pleno. Setelah menteri kehakiman Ali Said memberikan penjelasan resmi tentang rancangan undang-undang ini, empat faksi DPR memberikan catatan umum yang dijawab pemerintah pada 21 Juni.⁹⁰ Kemudian, Panitia Khusus membahas RUU ini secara teliti bersama pemerintah, yang merupakan inti proses penyusunan undang-undang.⁹¹ Analisis tentang proses pembahasan ini menunjukkan bahwa masalah-masalah utama yang dihadapi adalah sebagai berikut:

⁸⁸ Wawancara dengan Ibu Komariah, anggota Lembaga Bantuan Hukum Universitas Padjadjaran (September 1994).

⁸⁹ Antara tahun 1940 dan 1968 jumlah ini meningkat dari 250 ribu menjadi 2,5 juta (Emmerson, D.K. 1978:87). Sekarang diperkirakan ada 4 million (Niessen 1999:bagian 4.2.2).

⁹⁰ Hanya ada dua partai "resmi" di Indonesia pada masa Orde Baru setelah penataan ulang sistem politik pada tahun 1973. Partai-partai Islam digabungkan ke dalam PPP (Partai Persatuan Pembangunan), partai-partai nasionalis dan Kristen menjadi PDI (Partai Demokrasi Indonesia). Dua kelompok lain dalam DPR/MPR adalah Golkar, yang mewakili apa yang disebut sebagai "golongan karya" dan basis politik utama pemerintah, dan militer (ABRI) yang ditunjuk. Namun saya tetap menyebut mereka semua sebagai partai.

⁹¹ Para juru bicara utama Panitia Khusus untuk RUU ini adalah Yuwono Asparin, Sariat Prawoso, Damciwar, dan Oka Mahendra (Golkar), V.B. da Costa dan Adipranoto (PDI), Ali Tamin (PPP), dan Agus Djamil (ABRI).

Kewenangan

Rancangan undang-undang ini menggunakan konsep *beschikking* atau keputusan (putusan tata usaha negara yang ditujukan kepada individu) sebagai titik awal kewenangan pengadilan tata usaha negara. Hal ini sesuai dengan yurisdiksi AROB di Belanda, namun merupakan konsep yang amat terbatas: perbuatan-perbuatan penguasa dan keputusan-keputusan yang bersifat umum jelas ditempatkan di luar kewenangan pengadilan tata usaha negara. Tidak satupun partai yang menentang gagasan mendasar ini, meskipun Golkar sempat menyatakan bahwa di masa depan semua sengketa tata usaha negara haruslah diajukan ke pengadilan tata usaha negara. Namun, Golkar, PDI maupun PPP secara tegas mengkritik usulan pemerintah untuk membatasi kewenangan pada keputusan tata usaha negara tertulis saja, karena hal ini akan membahayakan kepastian hukum dan memungkinkan pejabat negara untuk menghindari kekuasaan pengadilan. Menteri Ali Said bergeming pada gagasannya, dan menyatakan bahwa akan terlalu sukar untuk membuktikan keberadaan dan isi keputusan-keputusan tidak tertulis. Sekali lagi, pandangan ini sesuai dengan pemikiran Belanda, namun tampaknya penggunaan keputusan "lisan" jauh lebih banyak di Indonesia dibandingkan di Belanda. Akibatnya, dampak pembatasan ini akan jauh lebih buruk.

Hal lain yang terkait adalah perbedaan kewenangan pengadilan perdata dan tata usaha negara dalam perkara-perkara yang rumit. Golkar dan PDI mengajukan gagasan bahwa rancangan undang-undang ini akan memaksa warga negara untuk menghadap ke pengadilan-pengadilan yang berbeda untuk satu perkara, misalnya dalam sengketa tentang tanah yang melibatkan keputusan pemerintah tentang kepemilikan. Pemerintah tidaklah terlalu konsisten dalam masalah ini; menanggapi PDI dengan pernyataan bahwa sengketa tentang tanah akan tetap berada dalam kewenangan pengadilan perdata, namun kemudian menanggapi Golkar dengan pernyataan bahwa perkara tentang keabsahan sertifikat tanah haruslah diajukan ke pengadilan tata usaha negara. Tampaknya pemerintah tidak cukup memperhatikan isu penting ini.

Hak kedudukan gugat

Karena tidak ada peraturan tentang kedudukan penggugat, aturan HIR mengenai hak kedudukan gugat dalam perkara perdata diberlakukan. Aturan-aturan ini tidak memungkinkan *class action* atau proses litigasi publik, dan mensyaratkan bahwa penggugat memiliki kepentingan pribadi. Masalah ini tidak dibahas dalam Panitia Khusus, yang cukup mengherankan, karena banyaknya perbedaan konsep kepentingan dalam hukum perdata dan hukum tata usaha negara. Tampaknya, para anggota DPR yang terlibat dalam pembahasan ini tidak sepenuhnya

II. Sejarah uji material di Indonesia

memahami masalah-masalah teknis demikian, dan akibatnya mereka tidak membahasnya. Kemungkinan lain adalah bahwa mereka menysaikan masalah demikian kepada pengadilan tata usaha negara untuk diselesaikan sendiri. Bagaimanapun juga, ketiadaan ketentuan tentang *class action* atau litigasi publik menjadi rintangan tersendiri untuk akses ke pengadilan tata usaha negara di masa mendatang.

Jumlah dan kedudukan pengadilan

Pada dasarnya semua partai menyepakati usulan jumlah pengadilan, yaitu satu per provinsi, dan tidak berkeberatan pada pembentukan pengadilan demikian secara bertahap. Hanya Golkar yang tampaknya menyadari bahwa hal ini akan menjadi hambatan penting untuk akses terhadap keadilan dan meminta aturan peralihan untuk provinsi-provinsi yang masih menunggu pembentukan pengadilan tata usaha negara mereka. Partai-partai lain maupun pemerintah tidak mendukung usulan ini. Sebaliknya, pertanyaan tentang siapa yang berkuasa untuk membentuk pengadilan tata usaha negara yang baru menimbulkan perdebatan antara Golkar, PDI dan PPP di satu sisi, dan pemerintah di sisi lain. Partai-partai menolak mengizinkan pemerintah memutuskan hal ini sendiri, dan menuntut agar pengadilan-pengadilan ini dibentuk melalui Ketetapan MPR. Tentang hal ini tidak dicapai kesepakatan pada akhirnya.

Alasan uji material

Pemerintah menganut pandangan yang cukup liberal, yaitu bahwa pengadilan tata usaha negara haruslah diberi kekuasaan untuk menerapkan semua dasar uji material "kontinental" modern – termasuk prinsip-prinsip umum tata usaha negara yang baik. Ini merupakan perluasan penting kekuasaan pengadilan bila dibandingkan dasar yang ada dalam gugatan terhadap penguasa. Meskipun semua partai sepakat, PDI dan PPP menekankan agar pengadilan tidak diizinkan mengadili kesangkalan sebuah keputusan tata usaha negara. Di pihak lain, Golkar menganggap hal ini dapat diizinkan, namun tidak menjelaskan bagaimana cakupannya dapat didefinisikan. Sekali lagi, tampaknya para anggota DPR tidak memiliki pengetahuan tentang kemungkinan-kemungkinan yang dikembangkan di negara-negara lain – termasuk Belanda – untuk mengatasi masalah ini. Misalnya, tidak ada yang menunjukkan kemungkinan "uji terbatas" (*marginal test*). Ali Said tidak memberikan tanggapan terhadap catatan-catatan di atas, namun menegaskan bahwa pelanggaran aturan-aturan kebijakan bisa menjadi alasan untuk uji material. Pada akhirnya, tetap tidak jelas apa yang menjadi alasan untuk melakukan uji material.

Batasan daluwarsa perkara

Seperti pula posisi penggugat, pemerintah menganggap batasan daluwarsa perkara sebagai masalah hukum acara dan berada di luar pembahasan. Golkar dengan tepat menunjukkan bahwa sebagai akibatnya HIR akan tetap berlaku dan batasan daluwarsa perkara adalah hitungan tahun, dan bukan hitungan bulan, sementara di negara-negara dengan sistem *civil law* batasan waktu ini jauh lebih sempit. Alasan utama untuk memberikan batasan demikian bagi warga negara untuk mengajukan gugatan di depan pengadilan tata usaha negara adalah keperluan untuk menciptakan kepastian hukum bagi pemerintah dan pihak ketiga. Karena pengadilan tata usaha negara dapat membatalkan suatu keputusan, semua tindakan yang didasarkan pada keputusan itu akan menjadi tidak sah, atau setidaknya tidak pasti di muka hukum. Namun, pemerintah tidak mengusulkan ketentuan peralihan – padahal menteri Ali Said menunjukkan bahwa ia menganggap dua atau tiga bulan sebagai batas waktu yang pantas.

Jumlah tingkat pengadilan

Bahasan ini menimbulkan perpecahan antara pemerintah dan ABRI di satu sisi, dan PPP serta PDI di sisi lainnya, sementara Golkar tidak memberikan pendapat. Rancangan undang-undang mengusulkan model konvensional: pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding dan pengadilan kasasi, sementara PPP dan PDI memilih pengadilan tingkat pertama dan kasasi saja untuk menghemat biaya dan waktu. Sementara ini memang masalah penting, tidak jelas mengapa kedua sisi sedemikian keras mempertahankan pandangan masing-masing, sehingga kesepakatan tidak dapat dicapai dan penerimaan rancangan undang-undang ini terhalang.

Jaminan kemandirian pengadilan

Perdebatan yang terjadi mengingatkan pada pembahasan tentang UU No. 14/1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Golkar berspekulasi mengenai apakah sebaiknya pengadilan tata usaha negara dikelola oleh Mahkamah Agung dan bukan Departemen Kehakiman, namun gagasan ini jelas tidak dapat diterima oleh pemerintah. Ali Said memberikan jaminan bahwa sistem yang sudah ada telah bekerja baik untuk pengadilan umum, dan tidak ada alasan untuk menduga bahwa sistem ini tidak akan bekerja untuk pengadilan tata usaha negara. Ditegaskan bahwa Departemen Kehakiman tidak akan menggunakan kedudukannya untuk mempengaruhi administrasi keadilan. Tidak diragukan lagi bahwa mereka yang hadir menyadari bahwa Departemen Kehakiman sama sekali tidak dapat dipercaya dalam hal ini, namun distribusi kekuasaan menyebabkan pembahasan

lebih lanjut tentang hal ini menjadi sia-sia.

Pertanyaan lain tentang kemandirian hakim tata usaha negara berkaitan dengan keanggotaan mereka dalam Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (Korpri). Karena jelas bahwa Orde Baru memanfaatkan Korpri sebagai alat pemerintah untuk memaksa pegawai negeri agar patuh padanya, PPP memberikan usulan yang tepat bahwa hakim tata usaha negara haruslah dikecualikan dari keanggotaan organisasi ini. Namun, pemerintah tidak menanggapi usulan ini.

Kemandirian hakim dan majelis hakim dalam pengadilan itu sendiri juga dipertanyakan. Golkar, ABRI dan PDI meminta menteri untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan pengawasan dan bimbingan Mahkamah Agung pada pengadilan di bawahnya. Ali Said menjawab bahwa yang dimaksudkan adalah "arahan yuridis teknis" yang tidak akan menghalangi kemandirian hakim secara pribadi. Golkar ingin mendapatkan informasi tentang apakah benar bahwa pengadilan tinggi bisa meminta majelis hakim tingkat pertama untuk memberikan proses pertimbangan perkara sebelum putusan, yang jelas merupakan interferensi yang penting terhadap proses pencapaian keadilan. Pertanyaan ini pun tidak dijawab, seperti juga pertanyaan penting lain dari PPP tentang apakah para hakim tata usaha negara tidak sebaiknya dibebastugaskan dari jabatan-jabatan lainnya.

Persyaratan hakim

Pemerintah menyepakati usulan penting PPP bahwa hakim-hakim tata usaha negara haruslah telah memiliki pengalaman dalam perihal tata usaha negara. Tampaknya, baik PPP maupun peserta lainnya dalam pembahasan tidak menyadari betapa pentingnya hal ini bagi pengadilan tata usaha negara, dan kesempatan untuk mendapatkan cukup calon pegawainya, karena bila tidak demikian, pastilah tidak akan tercapai kesepakatan tentang hal ini. Kesepakatan ini berarti bahwa pengadilan tata usaha negara akan menjadi bagian suatu budaya tata usaha negara, dan bukan budaya pengadilan. Usulan lain PPP, untuk menaikkan batas terendah usia hakim tata usaha negara dari 25 menjadi 30 tahun, juga mendapatkan persetujuan Ali Said. PPP tidak mendapatkan dukungan pada usulannya untuk mengadakan sistem perekrutan terbuka, yang memungkinkan para administrator yang telah purna-tugas untuk menjadi hakim tata usaha negara. Ini membatasi lebih jauh lagi jumlah calon hakim tata usaha negara yang tersedia.

Klausul pengecualian

Rancangan undang-undang ini menarik kembali kewenangan pengadilan tata usaha negara dalam dua keadaan amat luar biasa: bila sebuah keputusan diambil pada saat negara sedang berada dalam

keadaan bahaya, dan bila kepentingan umum masyarakat dipertaruhkan, berdasarkan undang-undang dan peraturan yang berlaku. Golkar, PDI, dan PPP telah meminta penjelasan tentang pasal ini pada pembahasan tingkat pleno, dan kemudian PPP mengangkatnya kembali. Sebagai contoh keadaan pertama, pemerintah menyebutkan bencana alam seperti gempa bumi, dan untuk menjelaskan yang kedua, pemerintah merujuk pada Penjelasan. Namun, karena Penjelasan sebenarnya sama sekali tidak menjelaskan hal ini, PPP menolak pasal ini. Tampaknya, ia tidak begitu percaya bila pengadilan tata usaha negara dan pemerintah memiliki kekuasaan penafsiran demikian.

Kekuasaan pemulihan dan pelaksanaan putusan

Sebagai jawaban atas pertanyaan Golkar dan PDI, pemerintah menegaskan bahwa PTUN tidak bisa membatalkan suatu keputusan, namun hanya bisa memerintahkan tergugat untuk membatalkannya. Ini menyebabkan pelaksanaan putusan menjadi masalah yang amat penting, karena rancangan undang-undang tidak memberikan konsekuensi legal apapun bila tergugat menolak menaati putusan ini. Pemerintah mengusulkan suatu sistem yang memungkinkan jurusita untuk bertanggung jawab pada pelaksanaan putusan. ABRI, PPP dan Golkar mempertanyakan kekuasaan jurusita tersebut, namun Ali Said berusaha meyakinkan mereka dengan menjelaskan bahwa panitera pengadilan akan bertindak sebagai jurusita. Apakah hal ini akan memberikan cukup kekuasaan bagi pengadilan untuk menegakkan putusannya tidaklah jelas, maka PPP dan Golkar meminta jaminan lebih lanjut untuk memperbaiki bagian prosedur ini. Ali Said menjawab bahwa pemerintah berniat untuk mengembangkan sistem pengawasan dalam jenjang administratif, dengan pejabat untuk mengawasi pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara oleh bawahan mereka. Mereka sendiri akan diawasi oleh atasan mereka. Ketiadaan komitmen pemerintah pada sistem ini menjadi tampak ketika ia menolak usulan Golkar untuk menyusun ketentuan tentang hukuman disiplin bagi pejabat yang membandel.

Ganti kerugian dan rehabilitasi

Sementara rancangan undang-undang ini memungkinkan ganti rugi terhadap kerugian material, PDI mengusulkan penambahan ganti rugi terhadap kerugian imaterial. Ali Said menolak, namun tampaknya bersedia mempertimbangkan untuk memberikan ganti rugi kepada pegawai negeri. Dalam hal ini versi terakhir RUU ini cukup berpihak kepada penggugat, dan berbeda dari model Belanda yang mensyaratkan proses terpisah untuk diajukan ke pengadilan perdata untuk mendapatkan ganti rugi.

II. Sejarah uji material di Indonesia

Analisis

Seperti ditunjukkan pembahasan di atas, terdapat beberapa pertentangan penting tentang RUU ini, sementara seluruh proses ini dilaksanakan secara tergesa-gesa karena DPR akan segera digantikan oleh DPR yang baru. Maka tidak mengherankan bahwa pada akhirnya pemerintah menarik kembali RUU ini, meskipun PDI dan PPP menyerukan untuk mempercepat pembahasan. Ali Said mengumumkan bahwa perdebatan ini akan dimulai kembali ketika rancangan undang-undang tentang hukum acara pengadilan tata usaha negara telah selesai.

Namun, seandainya pun masih terdapat waktu, masalah dapat dipertanyakan apakah RUU ini akan disahkan. Satu hal yang ditunjukkan pembahasan ini adalah ABRI tidak mendukung gagasan pengadilan tata usaha negara. Para wakil ABRI nyaris tidak menyembunyikan sikap mereka yang tidak acuh, jarang ikut serta dalam pembahasan dan hanya menunjukkan sikap mereka terhadap pernyataan Ali Said bahwa pemerintah sedang mempertimbangkan untuk menghentikan proses pembahasan RUU ini.⁹² Meskipun ABRI tidak dapat menghalangi pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, tampaknya pengesahan ini tidak akan terjadi.

Bahwa RUU ini disusun oleh sebuah tim yang terdiri atas para pejabat Departemen Kehakiman dan beberapa hakim juga menunjukkan bahwa sedikit aktor politik yang dilibatkan dalam persiapan. Menurut Keputusan Presiden No. 15/1970, RUU seharusnya dirancang oleh tim antardepartemen, dan nyatanya inilah yang disebutkan dalam surat sekretaris kabinet untuk pembentukan tim ini.⁹³ Amat mengherankan bahwa UU tentang bahasan sepenting itu disusun secara sepihak oleh Departemen Kehakiman yang lemah, dan hal ini menimbulkan kecurigaan bahwa proyek ini tidaklah dilakukan dengan sepenuh hati.

Sifat proses penyusunan undang-undang juga memunculkan sejumlah keraguan tentang ketulusan pemerintah. Pembahasan hanya dibatasi pada hal-hal mendasar, dan seandainya pun tidak ada ketidaksepakatan tentang isi pasal-pasal tertentu, redaksi kalimat yang digunakan masih menimbulkan pertentangan. Selain itu, tim pemerintah yang mempertahankan RUU di sidang DPR tampak tidak siap, dan sering kali gagal menjawab pertanyaan dan komentar yang penting.⁹⁴

⁹² Bahwa ABRI tidak mendukung pendirian pengadilan tata usaha negara pada saat itu ditegaskan oleh mantan kepala BPHN Ibu Sunaryati Hartono (wawancara, Desember 1994).

⁹³ B-3381/Ses.Kab./10/1978 (Baharis *et al.* 1989:60). Dari teks ini, tim perumus harus melibatkan para wakil dari semua departemen (Departemen Keuangan, Dalam Negeri, dan Pertahanan).

⁹⁴ Ini tampak dalam jawaban-jawaban untuk pertanyaan tertulis. Hal ini terlihat ketika saya membaca catatan sidang 1986 yang sangat berbeda. Dalam sebuah wawancara (November 1996), Profesor Hadjon berpandangan bahwa pemerintah menyerahkan RUU ini ke DPR hanya karena diwajibkan oleh Repelita.

Pada akhirnya, pembatalan proses penyusunan undang-undang ini tidaklah menimbulkan kerugian berarti. Tidak semua kesalahan dalam hal ini harus ditanggung pemerintah dan ABRI; pertanyaan-pertanyaan yang diajukan DPR sering kali tidak berfokus, yang menunjukkan bahwa para anggota DPR tidak memahami hal yang sedang dibahas, dan pertanyaan tentang hukum acara selalu muncul. Tampaknya, para anggota DPR tidak bisa memisahkan hal-hal substantif dan prosedural. Sebuah rancangan undang-undang yang lebih lengkap akan lebih mudah untuk dibahas. Namun, perlu waktu empat tahun lagi untuk merancang RUU demikian.

7. Rancangan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara 1986

Sejak tahun 1982, Rancangan Undang-Undang tentang prosedur berperkaranya di pengadilan tata usaha negara mulai disusun, yang selesai pada tahun 1984, bersama dengan perbaikan dari RUU Peradilan Tata Usaha Negara 1982. Namun, pada saat yang sama Ali Said menggantikan Mudjono sebagai ketua Mahkamah Agung, dan menteri kehakiman baru Ismail Saleh membatalkan RUU-RUU yang telah dikirim ke DPR. Saleh memutuskan bahwa lebih baik untuk memberikan satu saja RUU, dan menunjuk tim informal dari pejabat pengadilan dan Departemen Kehakiman untuk menyusun RUU demikian.

Sementara itu, pimpinan Mahkamah Agung telah mengambil langkah yang menentukan masa depan rencana Ismail Saleh: pada tahun 1982 Mudjono telah menunjuk ketua muda untuk hal uji material (Basah 1985:107–8. Lihat juga Pompe 1996:246–7). Hakim pertama yang memegang jabatan ini, Indroharto, adalah satu dari dua pejabat yang memimpin tim yang didirikan Ismail Saleh, dan akan memainkan peranan penting dalam membentuk dan mempertahankan rancangan undang-undang ini.

Alih-alih menggabungkan kedua RUU yang sudah ada, diputuskan untuk merancang sebuah undang-undang yang baru. Segera setelah penunjukan mereka, Indroharto dan pejabat perancang paling senior dari Departemen Kehakiman, Saleh Baharis, berangkat ke Belanda untuk bersiap-siap melaksanakan tugas mereka. Pilihan ini tepat, bukan saja karena Indroharto lancar berbahasa Belanda, namun juga karena mereka mengenal baik sistem peradilan Belanda, dan pada saat yang sama mulai ada kerangka kerja sama peradilan yang didanai pemerintah Belanda. Seperti dinyatakan Indroharto kemudian, ia pulang ke Indonesia membawa dua koper penuh buku tentang bahasan ini untuk membantunya mendapatkan masukan tentang uji material – suatu bahasan yang sebelumnya sama sekali tidak ia ketahui.⁹⁵ Di dalam salah

⁹⁵ Wawancara dengan Indroharto (Desember 1994).

II. Sejarah uji material di Indonesia

satu kopernya juga terdapat rancangan awal untuk sistem pengadilan tata usaha negara yang didasarkan pada rancangan undang-undang serupa milik Belanda.⁹⁶

Tim yang dibentuk Ismail Saleh beranggotakan – selain Indroharto dan Saleh Baharis – para pakar hukum terkenal, seperti Paulus Lotulung dan Setiawan, Antonius Soedjadi dari Mahkamah Agung dan Amarullah Salim. Jelas bahwa tim ini lebih cakap dibandingkan komite serupa tahun 1982.⁹⁷ Dari Departemen Kehakiman, beberapa pakar hukum muda berbakat ditambahkan sebagai anggota ke dalam tim, yang kemudian dibagi menjadi tiga tim untuk membahas hukum acara, konsep uji material dalam pengadilan tata usaha negara, dan penjelasan undang-undang.⁹⁸ Ismail Saleh memikirkan bagaimana mendapatkan dukungan politik – terutama dengan meyakinkan militer tentang nilai penting proyek ini⁹⁹ – dan meskipun ia mengawasi dengan ketat apakah RUU yang disusun akan memenuhi tuntutan konstitusennya, tim perancang bisa menjalankan pekerjaan mereka dengan relatif bebas. Menurut Indroharto, satu-satunya ketidaksepakatan yang terjadi antaranya dan Ismail Saleh adalah tentang apakah undang-undang ini harus memuat prinsip-prinsip umum tata usaha negara yang baik sebagai dasar uji material yang terpisah.¹⁰⁰

Di luar tim perancang, keterlibatan para pakar hukum berlanjut dalam bentuk buku-buku dan artikel-artikel.¹⁰¹ Namun, dari isi RUU ini, tampaknya para perancang ini lebih banyak dipengaruhi oleh para profesor Belanda yang masih berhubungan dengan Indroharto. Hal ini juga mungkin disebabkan karena para pakar Indonesia masih tidak bisa mencapai kesepakatan tentang hal-hal penting, seperti cakupan kewenangan pengadilan tata usaha negara. Hal ini tampak jelas dalam

⁹⁶ Pembicaraan dengan Frans van de Burg, salah satu profesor Belanda yang terlibat (April 2000).

⁹⁷ Lotulung selalu menjadi anggota semua panitia yang dibentuk sejak tahun 1978.

⁹⁸ Wawancara dengan anggota panitia Paulus Lotulung, Agustus 1994.

⁹⁹ Wawancara dengan Prof. Ateng Syafrudin, dan Kepala BPHN Sunaryati Hartono (Desember 1994). David Bourchier, dengan berdasarkan pada wawancara dengan hakim tata usaha negara Lintang Oloan Siahaan, berpandangan bahwa Ismail Saleh pada saat ini masih harus meyakinkan Soeharto untuk meneruskan proyek ini (Bourchier 1999:233-52). Menurut Bourchier, argumen yang akhirnya meyakinkan Soeharto adalah keperluan akan nama baik di kalangan internasional, seperti telah saya singgung. Namun, saya tidak beranggapan bahwa Soeharto pada saat itu masih harus diyakinkan lebih lanjut, karena semestinya ia sadar bahwa penundaan proyek itu secara berkepanjangan akan merugikan kedudukannya, di tingkat nasional maupun internasional.

¹⁰⁰ Wawancara dengan Indroharto (Desember 1994).

¹⁰¹ Beberapa artikel tampil dalam majalah hukum *Hukum dan Pembangunan*, *Varia Peradilan* dan *Yuridika*, dan di surat-surat kabar. Dua buku penting yang ditulis atau terbit pada masa ini adalah disertasi-disertasi Philipus Hadjon dan Sjachran Basah.

sidang DPR ketika para wakil akademisi diberi kesempatan untuk membahas RUU ini.¹⁰²

Ikahi juga melakukan dengar pendapat dengan DPR. Pada dasarnya Ikahi menyatakan persetujuannya dengan rancangan undang-undang itu, namun menyarankan beberapa perbaikan. Pertama, Ikahi ingin menghapus kemungkinan untuk menunjuk “hakim *ad hoc*” dari luar kalangan hakim yang memiliki kemampuan teknis khusus, karena tidak ada keperluan akan pakar demikian dalam proses pertimbangan kehakiman atau pengambilan keputusan. Kedua, Ikahi ingin memasukkan Panitia Perpajakan ke dalam pengadilan tata usaha negara. Terakhir, para hakim ini lebih mendukung didirikannya satu pengadilan di masing-masing kabupaten dan kotamadya, alih-alih satu pengadilan di masing-masing provinsi. Karena saran ini tidak dibahas lebih lanjut dalam sidang DPR, tampaknya saran ini tidak memiliki banyak pengaruh.

Rancangan Undang-Undang yang baru diserahkan ke DPR pada 16 April dan dipresentasikan pada 29 April. Setelah diadakannya pertimbangan umum, partai-partai diminta untuk mengisi Daftar Isi Masalah (DIM), yang diisi dengan amat teliti, dengan 441 hal yang perlu dibahas dalam Panitia Khusus.¹⁰³ Masalah-masalah yang menonjol dibahas berikut ini:

Kewenangan

Seperti pada RUU versi 1982, RUU yang baru ini menjadikan keputusan sebagai titik awal mendasar – dan juga cukup membatasi – kewenangan. Hanya PPP yang meminta perluasan kewenangan, namun karena tidak mendapatkan dukungan, partai ini tidak meneruskan permintaannya (SPK [Sidang Panitia Khusus] No. 4). ABRI sesuara dengan PPP untuk memperluas kewenangan pengadilan ini ke keputusan lisan, namun Ismail Saleh meyakinkan panitia bahwa bila demikian, perbuatan-perbuatan “nyata” akan bisa dimasukkan ke dalam kewenangan pengadilan tata usaha negara, yang merupakan hal yang tidak diinginkan. Mengapa demikian adanya tidak ia jelaskan, dan partai-partai di DPR tidak meminta penjelasan. Namun Saleh menjelaskan bahwa surat tidak

¹⁰² Wawancara dengan Prof. Rochmat Soemitro (September 1994).

¹⁰³ Ketuanya adalah A. Baramuli (Golkar). Para juru bicara partai adalah: Imam Sukarsono, M.S. Situmorang, Harry Suwondo, F. Harefa, M. Said Wijayaatmadja (ABRI); Warsito Puspojo, Soehardjo Sastrosoehardjo, A.S.S. Tambunan, Sawidago Wounde, Muljadi Djajanegara (Golkar); Soetomo dan Suparman Adiwidjaja (PDI); Ruhani Abdul Hakim, Yahya Chumaidi Hasan, Mustafa Hafas, Djohan Burhanuddin, Tengku Saleh, Adnan Kohar, Abdul Hay Jayamenggala (PPP). Dari daftar nama tersebut, yang diizinkan untuk membahas semua subjek adalah Imam Sukarsono dari ABRI, Soehardjo Sastrosoehardjo (dan hingga batas tertentu Warsito Puspojo) dari Golkar, Soetomo dari PDI, sementara PPP tidak memiliki “ketua” demikian. Para anggota lainnya membahas hal-hal khusus.

II. Sejarah uji material di Indonesia

resmi (*kattebeletje*) pun sudah cukup untuk memenuhi syarat keputusan tertulis, sehingga diperkirakan bahwa tidak akan ada masalah yang akan dihadapi (SPK No. 2 dan 3).

Banyak perhatian diberikan pada pemisahan kewenangan antara pengadilan perdata dan tata usaha negara.¹⁰⁴ Pada awalnya PDI meminta dimuatnya pasal khusus tentang hal ini, namun kemudian mereka sepakat dengan pendapat Ismail Saleh untuk menyerahkan keputusan tentang hal ini pada yurisprudensi atau pedoman yang berlaku di Mahkamah Agung (SPK No. 15. Kenyataannya, Pasal 2 memuat hal ini) –yang kemudian terbukti sebagai keputusan yang kurang bijaksana. Namun terdapat perdebatan kecil mengenai sebuah bahasan yang terkait: pengecualian pada keputusan-keputusan tata usaha negara yang berdasarkan pada hukum pidana. Menurut Ismail Saleh, hukum pidana adalah konsep yang amat luas, yang tidak memberikan tempat bagi pengadilan tata usaha negara. Sebagai contoh, ekstradisi seorang warga negara selain Indonesia, atau penolakan untuk memperpanjang visa tidak bisa diajukan ke pengadilan tata usaha negara. Seperti dinyatakan dengan tegas oleh Saleh, “Seandainya menteri kehakiman bisa dijadikan sasaran gugatan karena ekstradisi satu orang, mau dibawa ke mana negara ini, karena kita bisa digugat begitu banyak warga negara asing!” (SPK No. 4). Jelas bahwa pertimbangan politik dimenangkan terhadap kriteria yurisprudensial untuk penafsiran hukum pidana, karena belum ada pakar hukum Indonesia yang pernah menyatakan bahwa aturan tentang perpanjangan visa adalah bagian dari hukum pidana. Meskipun partai-partai tidak puas dengan penjelasan ini, mereka tidak memperpanjang pembahasan ini.¹⁰⁵

Pembahasan yang lebih panas terjadi mengenai istilah yang tepat untuk proses uji material dalam pengadilan tata usaha negara: *peradilan tata usaha negara* atau *peradilan administrasi*. Istilah yang kedua didukung oleh DPR.¹⁰⁶ Meskipun bahasan ini tidak terlalu penting, dan tidak memiliki dampak apapun bagi cakupan kewenangan pengadilan ini, lebih banyak waktu dihabiskan untuk membahas hal ini dibandingkan banyak bahasan penting lainnya. Pada akhirnya, setelah Golkar meminta petunjuk dari presiden (SPK No. 15), tercapai kompromi: disusunlah sebuah pasal yang menyatakan bahwa peradilan tata usaha negara pada dasarnya sama dengan peradilan administrasi.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Catatan pendahuluan Panitia Khusus.

¹⁰⁵ Kesimpulan Golkar adalah bahwa pada akhirnya hakim memiliki kebebasan untuk menentukan (SPK No. 4).

¹⁰⁶ SPK No. 1. Istilah yang pertama dianggap lebih terbatas dibandingkan yang kedua. Namun hal ini tidak mempengaruhi yurisdiksi pengadilan.

¹⁰⁷ RKK (Rapat Komisi Kerja No. 1.)

Tidak ada keberatan yang diajukan terhadap pengecualian keputusan-keputusan tata usaha negara yang berdasarkan hukum konstitusi dari kewenangan pengadilan tata usaha negara. RUU ini tidaklah terlalu tegas dalam hal ini, namun Indroharto atas nama pemerintah menyatakan bahwa hukum tata usaha negara hanyalah satu bagian dari hukum publik, dan hanya bagian inilah yang menjadi bagian dari kewenangan pengadilan itu.¹⁰⁸ Demikian pula, hanya sedikit perhatian yang diberikan pada pertanyaan tentang apakah keputusan-keputusan tata usaha negara yang bersifat politis dapat diajukan ke pengadilan tata usaha negara. Pernyataan PPP bahwa hal ini haruslah disebutkan secara terpisah dalam Penjelasan diabaikan (SPK No. 1), dan PPP sendiri tidak bersikeras. Demikian pula, tidak ada keluhan tentang pengecualian keputusan-keputusan Komisi Pemilihan Umum (SPK No. 4). Terlihat bahwa hampir semua wakil rakyat menyadari bahwa pemerintah Orde Baru tidak akan bersedia menerima campur tangan pengadilan dalam hal-hal yang langsung terkait dengan pengendaliannya pada negara.

Dalam satu hal ABRI bahkan berhasil membatasi lebih lanjut cakupan kewenangan. ABRI secara mendasar menentang pencantuman sengketa-sengketa administratif yang menyangkut militer dalam RUU ini, dan tidak dapat menerima sikap Ismail Saleh yang menolak untuk mengalah. Saleh merujuk pada dukungan presiden pada RUU ini dan mencoba berkompromi dengan mengusulkan bahwa sengketa demikian hanya bisa diserahkan kepada pengadilan tata usaha negara, menunggu terbentuknya pengadilan administratif militer (SPK No. 2). ABRI menolak usulan ini, dan menegaskan bahwa mereka didukung "Markas Besar" yang menunjukkan bahwa pada perkara ini, opini di tingkat tertinggi pemerintahan pun masih terpecah (SPK No. 15). Pada akhirnya, Saleh mengalah setelah meminta petunjuk dari Soeharto.

Hak kedudukan gugat

Pada rancangan undang-undang terdahulu hak kedudukan gugat tidak dibahas, dan kini hal itu pun tidak banyak diperhatikan. Konsep vital "kepentingan" sama sekali tidak disebutkan, yang menunjukkan bahwa dalam hal ini tingkat pengetahuan teknis hukum tata usaha negara para anggota DPR tidak banyak meningkat sejak tahun 1982.

Ada dua hal yang mendapatkan perhatian dari pada anggota DPR. Yang pertama adalah kedudukan badan. ABRI (kemudian didukung PPP)¹⁰⁹ menegaskan bahwa istilah "badan" ini harus ditafsirkan secara luas, supaya tidak hanya merujuk pada badan-badan yang dibentuk

¹⁰⁸ RKK (Rapat Komisi Kerja No. 1.)

¹⁰⁹ RKK No. 1

II. Sejarah uji material di Indonesia

sesuai dengan KUHPer atau KUHD.¹¹⁰ Ini merupakan sudut pandang yang cukup mengherankan, karena penafsiran yang terbatas akan mengecualikan banyak organisasi nonpemerintah –yang jelas tidak sejalan dengan ABRI– dari mengajukan gugatan di pengadilan tata usaha negara. Lebih mengherankan lagi, Ismail Saleh setuju, dan menyatakan bahwa pemerintah tidak menginginkan penafsiran yang terbatas (SPK No. 2). Permintaan Golkar untuk mengizinkan warga negara asing mengajukan gugatan juga mendapatkan jawaban positif serupa (SPK No. 5).

Kedua, ABRI menentang ketentuan dalam RUU ini bahwa penggugat harus mencantumkan keputusan tata usaha negara yang hendak ia gugat dalam gugatannya. Menurut ABRI, ini adalah langkah yang terlalu membatasi, karena sering kali penggugat tidak mengenal baik keputusan mana yang menyangkut gugatannya.¹¹¹ Pemerintah kemudian sepakat dan membatalkan persyaratan ini,¹¹² yang memang merupakan hambatan besar bagi banyak penggugat.

Jumlah dan kedudukan pengadilan

Satu hal penting yang diperhatikan semua partai adalah komitmen pemerintah untuk mendirikan pengadilan-pengadilan tersebut segera setelah pengesahan undang-undang.¹¹³ Maka timbullah usulan untuk mencantumkan dalam RUU itu batas waktu untuk pendiriannya, mulai dari 6 bulan (PPP) hingga 3 tahun (PDI dan ABRI) atau bahkan lebih lama lagi bila perlu (Golkar). Ismail Saleh berkeberatan dengan usulan itu, karena menurutnya sukar untuk menetapkan batas waktu, karena kesulitan merekrut hakim, membangun gedung pengadilan baru dan mengalokasikan dana dalam keterbatasan anggaran Departemen Kehakiman – departemen dengan anggaran terendah, seperti diulangi Ismail Saleh beberapa kali. Namun pada akhirnya ia meminta petunjuk presiden,¹¹⁴ yang memberikan batasan waktu lima tahun (SPK No. 15).

Pemerintah jauh lebih bersedia menerima permintaan DPR untuk mendirikan satu pengadilan tata usaha negara di masing-masing kabupaten dan kota, alih-alih satu di masing-masing provinsi (SPK No. 1), usulan yang pada tahun 1982 tidak diajukan. Ini tampaknya merupakan langkah maju dari pemerintah, namun kenyataannya tidaklah terlalu penting karena adanya kesepakatan umum bahwa pengadilan-pengadilan

¹¹⁰ Catatan pendahuluan Panitia Khusus dan SPK No. 1.

¹¹¹ Catatan pendahuluan Panitia Khusus, SPK No. 1.

¹¹² Dilaporkan dalam RKK No. 6.

¹¹³ Catatan pendahuluan Panitia Khusus, SPK No. 1.

¹¹⁴ RKK No. 13.

ini tidak bisa didirikan pada saat yang bersamaan, namun haruslah didirikan secara bertahap. Maka hal ini tidak memiliki konsekuensi anggaran dalam jangka waktu singkat. Signifikansi komitmen ini juga berkurang karena ketiadaan ketentuan-ketentuan peralihan. Keengganan pemerintah untuk mengadakan ketentuan peralihan tampak dari reaksi negatifnya terhadap usulan PDI yang didukung ABRI dan PPP untuk membentuk “pengadilan keliling” sampai masing-masing kabupaten dan kota memiliki pengadilan tata usaha negara (SPK No. 3). Ismail Saleh mengasumsikan bahwa dalam perkara demikian, sebagian proses beracara akan dilakukan oleh pengadilan perdata, yang tidak memiliki cukup keahlian. Saleh menyatakan bahwa pemerintah telah cukup tanggap terhadap DPR dengan menyepakati usulan untuk membentuk satu pengadilan di masing-masing daerah tingkat II, bahwa pengadilan-pengadilan tersebut akan segera didirikan dan dengan demikian tidak ada keperluan untuk mengadakan ketentuan peralihan.¹¹⁵

Alasan yang sama juga digunakan untuk menjawab usulan ABRI yang bahkan lebih revolusioner: mengapa tidak mengizinkan pengadilan perdata untuk menyelidiki perkara-perkara tata usaha negara sampai semua daerah tingkat II memiliki pengadilan tata usaha negara? Bila tidak demikian, seperti dicemaskan ABRI, tingkat perlindungan hukum yang sudah ada akan dilemahkan oleh pendirian pengadilan tata usaha negara, karena pada saat tersebut sengketa serupa bisa diajukan ke pengadilan perdata melalui gugatan terhadap penguasa. Ini adalah komentar cerdas tentang suatu hal yang selama itu belum diperhatikan oleh partai manapun. Ismail Saleh menjawab dengan tidak meyakinkan bahwa rencana ABRI akan sulit diterapkan “karena pengadilan perdata memiliki bidang kewenangan yang berbeda.”¹¹⁶ Ia melanjutkan dengan pernyataan bahwa penerimaan usul ini akan memperpanjang masa peralihan, karena akan mengurangi tekanan terhadap pemerintah untuk mendirikan pengadilan tata usaha negara (SPK No. 14). Pada akhirnya PDI maupun ABRI tidak bersikeras dengan usulan-usulan mereka, mungkin karena usulan mereka akan mengancam keseluruhan RUU itu. Namun, ini berarti bahwa partai-partai menyadari bahwa akses ke peradilan tata usaha negara akan berada di luar jangkauan banyak warga negara yang sebelumnya bisa mengajukan gugatan terhadap penguasa ke pengadilan tingkat II terdekat.

Akhirnya, pembahasan tahun 1982 tentang kekuasaan pendirian pengadilan tata usaha negara terulang: Golkar ingin agar pembentukan ini dilakukan melalui Ketetapan MPR, sementara pemerintah menganggap

¹¹⁵ SPK No. 3 dan 5. Pada tahun 2000 telah ada satu pengadilan tata usaha negara di masing-masing provinsi.

¹¹⁶ Saya sama sekali tidak memahami hubungan antara usulan dan tanggapan ini.

II. Sejarah uji material di Indonesia

bahwa keputusan presiden sudah cukup. Partai-partai lain mendukung pemerintah karena mereka mencemaskan terulangnya pembahasan tentang RUU Peradilan Umum – yang melibatkan para anggota DPR dan menteri yang sama. Karena ketiadaan dukungan ini, Golkar segera mengalah (SPK No. 5). Sebagai akibatnya, menteri kehakiman, tanpa batasan dari DPR, bebas untuk memilih langkahnya dalam pendirian pengadilan yang baru.

Alasan uji material

Rancangan undang-undang tahun 1986 jauh lebih kabur mengenai alasan uji material dibandingkan versi tahun 1982, terutama karena ia tidak merujuk pada prinsip-prinsip umum tata usaha negara yang baik. ABRI berkeberatan dengan penurunan standar ini, namun bisa menerima jawaban pemerintah bahwa para hakim diizinkan melakukan perubahan melalui yurisprudensi. Hanya PPP yang meminta jaminan yang lebih kuat, dan meminta agar di pasal bersangkutan ditambahkan bahwa daftar alasan ini tidak lengkap. Usulan ini segera dibatalkan, karena tidak mendapatkan dukungan dari partai-partai lainnya (SPK No. 9). Namun, hasil akhirnya tetap memberikan kesempatan besar kepada pengadilan dalam menerapkan kekuasaannya untuk melakukan uji material.

Sebaliknya, pemerintah menyatakan bahwa keterbatasan campuran peradilan dalam hal-hal kesangkilan akan diizinkan, dalam bentuk uji material terbatas, suatu hal yang tidak dibahas dengan jelas pada tahun 1982. Sebagai hasilnya, pengadilan tata usaha negara mendapatkan kesempatan untuk menerapkan uji material yang jauh lebih serius terhadap keputusan yang digugat, dibandingkan kesempatan yang dimiliki pengadilan perdata dalam gugatan terhadap penguasa.

Batasan daluwarsa perkara dan aturan beracara lainnya

Semua partai merasa bahwa tidak adil untuk menetapkan batasan daluwarsa perkara bagi penggugat sepanjang dua bulan, sementara batasan untuk memberikan “kritik yang membangun” pada permintaan akan keputusan tata usaha negara ditetapkan sepanjang empat bulan. Setelah pembahasan yang panjang, Ismail Saleh sepakat untuk memperpanjang batasan daluwarsa menjadi 90 hari, namun menolak mengurangi batasan empat bulan yang diberikan kepada penguasa. Saleh menyatakan bahwa hal ini tidak mungkin karena diperlukan koordinasi antar-departemen yang menyita waktu – suatu dusta karena koordinasi demikian nyaris tidak diperlukan, seperti akan dibahas di bab-bab berikut. Usulan dari PPP dan ABRI untuk mengurangi batas waktu untuk tindakan-tindakan prosedural, seperti penentuan tanggal penyelidikan atau penandatanganan keputusan, juga ditolak dengan

merujuk pada beratnya tugas peradilan (SPK No. 4). Dalam kenyataannya, “tugas-tugas peradilan” yang dimaksud ini amatlah remeh, dan hanya memerlukan waktu beberapa menit, alih-alih hari atau bulan, untuk diselesaikan. Terutama alasan Saleh bahwa hakim memerlukan waktu 30 hari untuk menandatangani putusan benar-benar tidak masuk akal (SPK No. 13).

ABRI juga mengusulkan agar batasan daluwarsa ini dihitung mulai hari penerima keputusan menerima keputusan tata usaha negara yang dipermasalahkan. RUU ini menyatakan bahwa pada prinsipnya penerbitan sebuah keputusan sudah cukup dalam hal ini. Ismail Saleh menolak mengubah usulan ini dengan alasan bahwa dalam banyak perkara pemerintah tidak memiliki kewajiban hukum untuk mengirimkan sebuah keputusan tata usaha negara kepada semua pihak yang berkepentingan. Ia memperingatkan bahaya ketidakpastian bagi pihak-pihak ketiga bila batasan daluwarsa perkara terlalu panjang atau titik awalnya tidak jelas, yang tampaknya bisa meyakinkan ABRI untuk mencabut usulannya (SPK No. 9). Untuk sekali ini Saleh memberikan alasan yang tepat, setidaknya bila memandang keberadaan pihak-pihak ketiga. Namun, bila sebuah keputusan jelas diarahkan kepada seorang warga negara tertentu, tampaknya tidak adil untuk memaksanya membaca semua surat kabar untuk mencegahnya datang terlambat ke pengadilan. Hal ini, seperti kita akan lihat nanti, benar-benar terjadi dalam kenyataannya.

Sebaliknya, usulan untuk mengizinkan penggugat untuk mengajukan gugatan mereka di pengadilan tata usaha negara terdekat diterima. Gugatan ini kemudian akan diserahkan ke pengadilan yang berkewenangan (SPK No. 9)– sebuah perubahan kecil yang tidak banyak berguna bagi para penggugat.

Ketidakhadiran

Ketidakberimbangan persyaratan serupa juga terdapat dalam hal ketidakhadiran: penggugat hanya boleh satu kali tidak hadir dalam sidang, sementara tergugat bisa tidak hadir tiga kali. Sekali lagi, Ismail Saleh menyatakan bahwa batasan yang lebih ketat harus diberlakukan kepada penggugat: keperluan untuk berkoordinasi dengan departemen-departemen lain sering kali memaksa tergugat untuk tidak hadir.

PPP mengajukan usulan untuk mengizinkan pengadilan tata usaha negara melakukan sidang bila tergugat tidak hadir, bila setelah dua bulan atasannya tidak menanggapi permintaan pengadilan untuk hadir dalam sidang. Usulan ini ditolak mentah-mentah oleh Saleh (SPK No. 10). Insiden-insiden ini menunjukkan sekali lagi betapa pemerintah berpihak pada para tergugat, atau mungkin Ismail Saleh berpikir bahwa amat sulit untuk meyakinkan para pejabat untuk bersedia hadir dalam sidang. Ketidakhadiran tergugat dalam proses acara peradilan tata usaha

negara adalah hal yang tidak terbayangkan, bahkan dalam prosedur administratif terbatas di Belanda.

Jumlah tingkat pengadilan

Berbeda dengan pembahasan pada tahun 1982, DPR sepakat untuk mendirikan pengadilan dua tingkat ditambah kasasi. Namun ada beberapa tanggapan tentang proses pengambilan keputusan dalam proses banding administratif. Untuk mempercepat prosedur beracara di pengadilan tata usaha negara, pemerintah mengusulkan untuk mengirimkan keputusan itu ke pengadilan tinggi tata usaha negara, dengan kemungkinan kasasi. Meskipun pada awalnya ABRI berbeda pandangan, ketika ia menyadari bahwa sikapnya tidak didukung oleh partai-partai lain, ia menerima usulan awal, yang dianggap lebih baik dibandingkan usulan Saleh untuk mengirimkan keputusan banding administratif ke pengadilan tingkat pertama dan kemudian langsung kasasi (SPK No. 8).

PDI ingin mencabut kewajiban untuk melakukan banding administratif, dan untuk memungkinkan pilihan antara banding administratif dan banding ke pengadilan tata usaha negara. Ia membatalkan usulan ini dengan alasan yang tidak jelas, ketika pemerintah berjanji untuk memberikan beberapa contoh lebih lanjut banding administratif dalam Penjelasan. Dengan memperhatikan bahayanya menyediakan terlalu banyak celah hukum dan standar yang berbeda dalam prosedur-prosedur alternatif ini, tampaknya memang lebih tegas untuk tidak memberikan pilihan.

Satu keluhan diajukan semua partai, yaitu tentang ketiadaan jalur hukum bila sebuah gugatan ditolak, dan juga tentang kerahasiaan tahapan ini dalam proses hukum (SPK No. 9). Pemerintah menanggapi kritik ini, dan memberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan terhadap penolakan gugatan, dan kewajiban untuk memanggil semua pihak pada waktu pengumuman putusan – yang memberikan lebih banyak jaminan untuk prosedur yang lebih adil.

Jaminan kemandirian peradilan

Masalah ini tidak terlalu menonjol dibandingkan pada tahun 1982, kemungkinan karena telah dibahas dengan cukup panjang terkait dengan RUU-RUU tentang Mahkamah Agung dan tentang Peradilan Umum. Namun, ada tiga masalah mendasar yang dibahas: alokasi panitera pengadilan, pengawasan terhadap para hakim dan kekuasaan untuk menunjuk dan memindahkan hakim.

Pemerintah mengusulkan untuk memberikan hak administrasi pengadilan tata usaha negara kepada menteri kehakiman. Departemen Kehakiman telah memiliki direktorat khusus untuk kepentingan ini,

yang melakukan pekerjaan serupa untuk pengadilan negeri. Sebaliknya, dan dengan mengherankan, Golkar mengusulkan agar administrasi pengadilan tata usaha negara diserahkan kepada menteri pendayagunaan aparatur negara. Namun, selama menteri ini tidak memiliki departemen, menteri kehakiman dapat mengambil alih tanggung jawab administrasi. Setelah mendapatkan tekanan kuat dari Ismail Saleh, dan tanpa dukungan dari partai-partai lainnya, Golkar akhirnya membatalkan usulan ini.¹¹⁷

Bahasan berikutnya adalah pengawasan terhadap para hakim. PDI ingin mengecualikan para hakim tata usaha negara dari pengawasan umum terhadap pegawai negeri sipil, yang akan banyak mengurangi pengaruh Departemen Kehakiman. Dengan memperhatikan bagaimana pengawasan ini bisa digunakan untuk mengendalikan para hakim Pengadilan Negeri, adalah hal yang benar untuk meningkatkan kemandirian para hakim tata usaha negara dari pengaruh pemerintah. Ismail Saleh berpendapat sebaliknya, dan menyatakan bahwa pengawasan akan meningkatkan keamanan bagi para hakim¹¹⁸ dan juga kemandirian mereka. PDI sepakat untuk menghentikan pembahasan ini dan hanya menyebutkannya dalam laporan sidang, sekali lagi menunjukkan bagaimana masalah-masalah mendasar terpaksa dikorbankan supaya setidaknya tercipta sebuah undang-undang tentang pengadilan tata usaha negara (SPK No. 5).

Masalah terakhir terkait dengan kekuasaan untuk menunjuk dan memindahkan hakim, suatu hal yang penting. ABRI menekankan perlunya lebih banyak pengaruh Mahkamah Agung untuk penunjukan dan pemindahan hakim, suatu bahasan yang sebelumnya menonjol dalam pembahasan RUU tentang peradilan umum. ABRI ingin mengganti kata-kata "setelah mendengarkan pendapat ketua Mahkamah Agung" dengan "dengan persetujuan Ketua Mahkamah Agung", namun Ismail Saleh ingin mempertahankan kekuasaan ini. Ia menyatakan bahwa pemindahan hakim adalah bagian dari kebijakan dan rutinitas, dan ketentuan itu sudah sesuai dengan praktik yang berlaku.

Sidang-sidang MahDep tidak diketuai oleh ketua Mahkamah Agung, namun oleh menteri kehakiman, sehingga kata-kata "setelah mendengarkan pendapat ketua Mahkamah Agung" sebenarnya mencerminkan hal yang berlaku dalam penempatan pejabat di Departemen Kehakiman, terutama terkait dengan staf pengadilan (SPK No. 15).

¹¹⁷ SPK No. 5, 6 dan 7. Masalah ini diselesaikan dalam pertemuan informal sebelum sidang terakhir. Agak mengherankan mengapa Golkar mengajukan usulan ini. Mungkin ada perkara pribadi antara para anggota fraksi Golkar dan Ismail Saleh.

¹¹⁸ Mungkin yang ia maksudkan adalah jaminan sosial mereka.

II. Sejarah uji material di Indonesia

Namun kali ini DPR tidak bersedia mengalah pada tekanan Saleh. Dengan dukungan partai-partai lain, ABRI mencapai tujuannya, dan menciptakan satu-satunya perubahan substansial pada bahasan ini.

Persyaratan hakim

Tidak seperti pada tahun 1982, pemerintah kini menolak usulan ABRI dan PDI untuk menaikkan batas usia terendah hakim dari 25 menjadi 30 tahun. Ismail Saleh menjawab dengan panjang lebar tentang kemungkinan seorang hakim memiliki cukup pengalaman pada usia yang muda, dan tampaknya bisa meyakinkan ABRI dan PDI. Ini menunjukkan komitmen Ismail Saleh untuk pembentukan pengadilan tata usaha negara, karena ia menyadari benar kesulitan untuk mencari pegawai, dan bahwa batasan usia yang ketat hanya akan mempersulitnya.

Dengan pengecualian PDI, partai-partai menolak tawaran Ismail Saleh untuk mencabut pasal tentang hakim *ad hoc*, seperti diusulkan Ikahi. Satu jalur lain untuk menjadi pegawai peradilan tata usaha negara dibuka dengan pengesahan pasal yang mengizinkan sarjana selain ilmu hukum untuk ditunjuk sebagai hakim tata usaha negara (SPK No. 5). Kedua hal ini tampaknya menjamin bahwa sistem peradilan tata usaha negara tidak akan menjadi jabatan karier semata dan bahwa ia akan mendapatkan banyak pengaruh dari luar – baik dari pejabat, pengacara maupun pakar hukum.

Namun, sebuah usulan penting tentang perekrutan pegawai tidak dibahas: usulan PPP bahwa hakim diizinkan untuk menjabat sekaligus di pengadilan tata usaha negara dan pengadilan perdata (SPK No. 4). Seandainya usulan ini disahkan, hal ini akan sangat mengubah karakter pengadilan tata usaha negara, namun pada akhirnya usulan ini terbukti tidak begitu signifikan. Dampak pemisahan kedua pengadilan ini akan dibahas di bab VIII.

Klausul pengecualian

Semua partai menginginkan penjelasan tentang ketentuan bahwa pengadilan tata usaha negara tidak berkewenangan dalam hal bencana alam, keadaan bahaya atau ancaman terhadap kepentingan umum.¹¹⁹ Ismail Saleh menyatakan bahwa hal ini perlu ditentukan oleh para hakim sendiri, namun ia sepakat untuk menambahkan kalimat yang menyatakan bahwa standar putusan haruslah didasarkan pada hukum dan peraturan yang berlaku (SPK No. 8). Setidaknya ini menawarkan jaminan yang lebih baik daripada jaminan pada RUU tahun 1982.

Kritik serupa diajukan terhadap larangan ketua sidang menangguhkan keputusan tata usaha negara bila “mengancam

¹¹⁹ Catatan pendahuluan Panitia Khusus.

kepentingan umum.” Dalam jawabannya, pemerintah merujuk pada Instruksi Presiden No. 9/1973 untuk penjelasan tentang konsep kepentingan umum. Namun definisi ini pun tidak jelas, dan hakim mendapatkan cukup banyak kebebasan untuk menentukan kondisi demikian.

Kekuasaan pemulihan: Penundaan dan pelaksanaan putusan

RUU tahun 1986 memberikan kemungkinan penundaan keputusan tata usaha negara yang sedang diselidiki. Ini adalah ketentuan yang amat penting, dengan memperhatikan batasan-batasan tentang putusan sela di Indonesia, satu-satunya langkah yang memungkinkan diterbitkannya perintah pengadilan dalam hukum acara perdata.

Terdapat beberapa sikap terhadap ketentuan ini. ABRI mengingatkan bahwa penggunaan penundaan tidak boleh menghalangi pembangunan. Pemerintah sepenuhnya sepakat dengan pandangan ini, dan meyakinkan ABRI dengan menjanjikan untuk memuat hal itu dalam paragraf tersendiri (SPK No. 10). Sebaliknya, PPP menolak tekanan pada kepentingan umum ini dalam perincian pasal tersebut, namun menerima tambahan yang diajukan pemerintah dengan syarat bahwa penundaan tetap diizinkan bila pelaksanaan keputusan tata usaha negara akan mengarah pada hasil yang “tidak berperikemanusiaan”.¹²⁰ Dengan demikian penafsiran-penafsiran yang kontroversial itu dapat dipertemukan. Namun, pesan mendasarnya tetaplah sama: hakim tata usaha negara harus menggunakan kekuasaannya untuk menerbitkan perintah pengadilan dengan banyak batasan.

Sebuah ciri penting lain dari rancangan undang-undang ini adalah bahwa ia tidak mengizinkan para hakim tata usaha negara untuk secara langsung membatalkan keputusan tata usaha negara, namun hanya untuk memerintahkan pembatalannya oleh tergugat. Seperti disebutkan lebih awal, konstruksi serupa digunakan dalam UU No. 14/1970 tentang kekuasaan Mahkamah Agung untuk melakukan uji material. Hanya PDI yang mempertanyakan apakah sistem ini dapat bekerja dalam kenyataannya (SPK No. 11). Satu alasan mengapa tidak banyak perhatian yang diberikan pada hal ini kemungkinan adalah karena RUU ini menyatakan bahwa bila tergugat menolak melaksanakan putusan pengadilan tersebut, empat bulan setelah putusan itu berkekuatan hukum, keputusan tata usaha negara itu menjadi batal demi hukum.

Pelaksanaan putusan

Rencana pelaksanaan putusan keputusan pengadilan tata usaha negara tidak memuat peran jurusita, seperti dalam RUU tahun 1982. Pengadilan

¹²⁰ Pertemuan lobi 20 November 1986.

II. Sejarah uji material di Indonesia

di tingkat kabupaten akan bertanggung jawab untuk pelaksanaan putusan akhir, dan bila perlu dapat meminta atasan tergugat untuk melaksanakan putusnya.

Meskipun ABRI, Golkar dan PDI menunjukkan perhatian tentang pengawasan prosedur pelaksanaan, mereka menyetujui penjelasan Ismail Saleh bahwa kekuasaan ini berada pada tangan ketua majelis pada pengadilan tingkat pertama dan bisa didelegasikan kepada seorang hakim lain, bila perlu.¹²¹ Tidak ada keterangan tentang hukuman-hukuman disiplin yang diberikan kepada pejabat yang menolak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara, seperti pada tahun 1982. Tampaknya para anggota DPR mengakui bahwa undang-undang ini tidak akan dapat menyelesaikan sengketa di kalangan penguasa dan bahwa pelaksanaan putusan pengadilan pada akhirnya selalu tergantung pada kemauan politik pemerintah.

Ganti kerugian dan rehabilitasi

Ketentuan tentang ganti rugi –yang ditambahkan untuk mendapatkan dukungan politis dari partai-partai– menyebutkan bahwa pemerintah akan menyikapi lebih lanjut hal ini melalui peraturan pemerintah. Hal ini tidak disepakati oleh partai-partai, karena ini akan memberikan kesempatan kepada pemerintah untuk membuat peraturan sesuai dengan kehendaknya semata. Golkar, PDI, dan PPP meminta penjelasan tentang jumlah ganti rugi yang dipikirkan pemerintah, sementara PPP dan ABRI menambahkan bahwa mereka mendukung pemberian ganti rugi dalam jumlah yang sepenuhnya menggantikan kerugian yang dialami. Ismail Saleh menjawab bahwa hal ini tidak dapat diterima oleh pemerintah: masalah kerugian dalam pengadilan tata usaha negara dianggap sebagai “tambahan”. Maka, perlu ada penentuan batas tertinggi, setelah evaluasi yang mendalam terhadap kondisi keuangan negara. Saleh menambahkan bahwa bila seorang penggugat menginginkan ganti kerugian, ia bisa saja melakukan gugatan terhadap penguasa di pengadilan perdata, alih-alih menggunakan pengadilan tata usaha negara. Namun, Ismail Saleh dalam hal ini memberikan informasi keliru kepada DPR. Dengan pembentukan pengadilan tata usaha negara, pengadilan perdata akan kehilangan kekuasaan untuk menentukan apakah sebuah keputusan tata usaha negara melanggar hukum atau tidak. Bahkan tidak jelas apakah seseorang dapat melakukan gugatan untuk mendapatkan ganti rugi setelah mendapatkan keputusan yang berpihak padanya di pengadilan tata usaha negara. Meskipun informasi ini jelas tidak benar, tampaknya ia

¹²¹ Catatan pendahuluan Panitia Khusus, dan SPK No. 14.

menghilangkan keraguan di pihak partai-partai.¹²² Argumen Saleh juga tidaklah konsisten. Seandainya seseorang bisa mendapatkan ganti rugi melalui proses perdata, mengapa perlu melakukan evaluasi terhadap kondisi keuangan negara, sebelum memberikan hak untuk memberikan ganti rugi?

Rancangan undang-undang ini juga mengakui bahwa pelaksanaan perintah rehabilitasi tidak selalu dimungkinkan. Ini menimbulkan protes keras dari semua partai dan perdebatan sengit dengan pemerintah. Dalam sebuah diskusi informal sebelum dimulainya sidang resmi, dicapailah kompromi, ketika partai-partai mengalah dan mencabut keberatan mereka. Sebaliknya, pemerintah bersedia mengajukan prosedur kompensasi untuk pengadilan tata usaha negara.¹²³ Hal ini dimuat dengan jelas dalam undang-undang, namun sebagai akibatnya partai-partai tampak memperkuat kedudukan pegawai negeri. Namun, seperti akan kita lihat, hal inipun tidak mencegah pemerintah untuk berusaha menghindari kewajibannya seperti dimuat dalam undang-undang.

Analisis

Pada tanggal 20 Desember 1986 sidang pleno terakhir diadakan. Sembilan hari kemudian UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diumumkan, namun baru empat tahun kemudian pengadilan-pengadilan tersebut mulai menyelidiki perkara-perkara pertamanya.

Apa yang menjadi kunci keberhasilan pembahasan di tahun 1986, dibandingkan dengan 1982? Bila kita membandingkan RUU 1982 dan 1986, hanya terdapat sedikit perbedaan – kecuali pada bagian hukum acara. RUU 1986, baik sebelum maupun pembahasan oleh DPR, sedikit lebih membatasi tentang dasar uji material, batasan ganti rugi dan batasan kewenangan pengadilan. Kewenangan, kedudukan penggugat, jumlah dan cara pembentukan pengadilan dan hal-hal penting lainnya praktis serupa.¹²⁴ Hasil pembahasan pada tahun 1986 tidak bisa dikatakan dipengaruhi oleh perbedaan dalam rancangan undang-undang ini.

Memang, terdapat alasan-alasan lain, tentang dukungan politik dan sifat proses penyusunan undang-undang. Prosedur pada tahun 1982 dan 1986 secara mendasar berbeda. Pada tahun 1986 Panitia Khusus telah membahas dan mengesahkan dua undang-undang penting tentang

¹²² SPK No. 13. Sistem demikian dipraktikkan di beberapa negara (misalnya di Taiwan, lihat Chen, C.H., "Government Liability in Taiwan", dalam Zhang, Y. (ed.) *Comparative Studies on Governmental Liability in East and Southeast Asia* [Den Haag/London/Boston, Kluwer Law International, 1999], hal. 36-37), namun pastinya tidak di Indonesia. Lihat bab IV bagian 20.

¹²³ Lihat bab IV bagian 20.

¹²⁴ Ismail Saleh dengan bangga menyatakan bahwa tidak ada undang-undang lain yang memiliki penjelasan sejelas UU PTUN (RKK No. 13).

II. Sejarah uji material di Indonesia

peradilan, dan para anggotanya telah saling mengenal, demikian juga mereka telah akrab dengan Menteri Ismail Saleh. Saleh juga menunjukkan kemampuan yang tinggi dalam membela kedudukannya, dengan beberapa kali bergurau untuk mencairkan suasana dan sering kali dengan cerdas memaksakan keputusan.¹²⁵ Terlebih lagi, tim pemerintah pada tahun 1986 jauh lebih siap dibandingkan pada tahun 1982, dan sementara Ali Said pada tahun 1982 harus membela sebuah RUU yang disiapkan pendahulunya Mudjono, Ismail Saleh terlibat mendalam pada proses perancangan RUU 1986.

Meskipun terdapat keadaan yang mendukung, dan juga kepemimpinan ketua sidang Baramuli yang mangkus, pada tahun 1986 Panitia Khusus tetap terdesak oleh batasan waktu. Ismail Saleh mengusulkan untuk membahas hal-hal penting dengan beberapa wakil rakyat secara informal sebelum Panitia membuat keputusan (SPK No. 6), dan sistem ini bekerja dengan baik. Lebih lanjut lagi, Panitia Khusus merujuk banyak hal ke komisi-komisi kerja untuk pemecahan masalah secara kurang resmi dan lebih cepat. Pasal-pasal yang perlu diformulasikan ulang sajalah yang dirujuk kepada tim perumus, sementara komisi kerja merujuk hal-hal terpenting ke tim pelobi atau "tim pojok" tempat terjadinya perdebatan paling sengit (Baharis *et al.* 1989:28–29).¹²⁶ Ketua Sidang Baramuli tetap menekankan bahwa tim pelobi haruslah bekerja dengan lebih cepat.

Terakhir, namun tidak kurang penting, Panitia Khusus 1986, meskipun tidak kurang kritis dan terlibat seperti panitia tahun 1982, pada akhirnya berkompromi dengan pemerintah yang hanya sedikit mundur dari posisi awalnya. Mungkin hal ini disebabkan karena partai-partai tidak memiliki agenda atau program yang koheren tentang pengadilan tata usaha negara. Demikian juga sekutu-sekutu pemerintah Golkar dan ABRI tidak selalu mendukung pemerintah sementara PPP dan PDI pun tidak selalu menentanginya. Dengan pengecualian PPP, partai-partai tidak memiliki konsistensi pandangan antara tahun 1982 dan 1986. Sementara ABRI praktis tidak mengeluarkan pendapat pada pembahasan tahun 1982, ia amat cergas dan liberal pada tahun 1986. Pada tahun 1982 Golkar berpandangan bahwa administrasi pengadilan harus ditempatkan di bawah Mahkamah Agung, namun empat tahun kemudian memilih menteri pendayagunaan aparatur negara. PDI pada

¹²⁵ Misalnya, dengan saling mempertentangkan partai-partai, seperti dalam pembahasan tentang administrasi peradilan, ketika Golkar ingin agar hal tersebut diserahkan kepada komisi kerja, tidak seperti keinginan Ismail Saleh (SPK No. 5). Bahwa Ismail Saleh lebih akrab dengan DPR dibandingkan Ali Said ditegaskan oleh para mantan pejabat, Saleh Baharis dan Sunaryati Hartono (wawancara, Desember 1994).

¹²⁶ Meskipun atas permintaan PPP dan PDI pembahasan-pembahasan ini dicatat (RKK No. 8), hanya sedikit yang dimuat dalam laporan sidang.

tahun 1982 menuntut agar pengadilan tata usaha negara haruslah dapat memberikan kompensasi pada kerugian imaterial, namun empat tahun kemudian ia bahkan tidak bergabung dengan Golkar dan PPP yang meminta ganti rugi material sepenuhnya, demikian seterusnya. Tampaknya posisi-posisi demikian ditentukan oleh para anggota DPR/MPR secara individual, bukan oleh partai.¹²⁷ Maka tidak ada partai yang harus me-*recall* anggotanya.

Alasan lain untuk keberhasilan ini adalah dukungan politik dari luar. Ali Said dikenal sebagai aktor politik yang cerdas (bdk. Bouchier 1984:104–107), namun ia tidak mendapatkan banyak dukungan seperti Ismail Saleh – atau memang ia tidak berusaha mencari dukungan. Ismail Saleh berhasil memanfaatkan Babinkumnas—sebuah institut penelitian hukum ABRI—untuk menyebarluaskan pandangannya.¹²⁸ Menteri sekretaris negara Sudharmono mungkin juga memainkan peranan penting, memudahkan akses ke Soeharto bagi *protégé*-nya Ismail Saleh.¹²⁹ Saleh juga menyadari benar batasan politik mandatnya, seperti tercermin dari kekukuhannya bahwa prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik tidak boleh dituliskan tersendiri, sementara ia setuju bahwa prinsip-prinsip itu dapat dimunculkan melalui yurisprudensi.

Namun, yang terpenting dari semua alasan itu, adalah bahwa pada tahun 1986 tampaknya Soeharto berkenan untuk menciptakan pengadilan tata usaha negara.

8. Kesimpulan

Bahwa pada akhirnya terbentuk pengadilan tata usaha negara di Indonesia bukanlah hasil logis dari proses evolusioner. Kenyataannya, bahkan dapat dipertanyakan apakah pengadilan demikian adalah cara terbaik untuk memberikan sumbangan bagi terbentuknya supremasi hukum. Pandangan-pandangan yang diajukan untuk menolak pengadilan tata usaha negara pada masa penjajahan dan awal kemerdekaan tampaknya masih tetap berlaku pada masa Orde Baru dan belum kehilangan kekuatan mereka.

Maka, Logemann –yang berkeberatan terhadap pengadilan tata usaha negara pada tahun 1929– pada tahun 1986 bisa saja menunjukkan

¹²⁷ Hanya para anggota MPR berikut ini yang merupakan anggota tetap Panitia Khusus 1982 dan 1986: M.S. Situmorang (ABRI), Warsito Puspojo, Aloysius Aloy dan Damciwar (Golkar). Konsistensi PPP mungkin lebih ditimbulkan oleh sikapnya yang selalu kritis, bukan karena posisi yang sama antara tahun 1982 dan 1986.

¹²⁸ Wawancara dengan Saleh Baharis dan Ibu Sunaryati Hartono (Desember 1994).

¹²⁹ Mudjono dan Ali Said juga dekat dengan Sudharmono, namun Ali Said bertindak secara lebih independen dibandingkan Ismail Saleh (Bouchier 1984:106–8). Dalam entrinya pada buku kenang-kenangan peringatan 70 tahun Ismail Saleh, Sudharmono menyebutkan bahwa pendirian PTUN adalah puncak pencapaian dalam karier Saleh (Sudharmono 1996:11–2).

II. Sejarah uji material di Indonesia

masalah-masalah serupa yang harus diselesaikan sebelum pengadilan tata usaha negara dapat dibentuk: ketiadaan kendali demokratis, pola-pola jenjang kekuasaan, kurangnya jumlah calon hakim yang memadai, dan ketiadaan kerangka kerja hukum tata usaha negara yang luas. Wirjono Prodjodikoro –yang berkeberatan terhadap pengadilan tata usaha negara pada tahun 1952– bisa menyatakan pada tahun 1986 bahwa lebih mudah dan murah untuk memperluas sistem gugatan terhadap penguasa dan mencoba melakukan perbaikan secara bertahap. Lantas mengapa argumen-argumen ini tidak diperhatikan lagi?

Mungkin alasan terpentingnya adalah bahwa uji material secara umum merupakan bagian mutlak dari supremasi hukum. Selalu terdapat konstituensi alamiah untuk melakukan perubahan yang mengarah ke terciptanya supremasi hukum, demikian pula di Indonesia. Keperluan yang dirasakan banyak pihak untuk mengendalikan kesewenangan pemerintah Orde Baru terus bertumbuh sesuai dengan meningkatnya intervensi negara dalam masyarakat. Uji material menawarkan lapangan yang menarik untuk konsesi-konsesi yang bisa meningkatkan legitimasi rezim Orde Baru. Retorikanya sendiri tentang supremasi hukum juga meningkatkan harapan-harapan tentang isu ini (Lev 1978), dan perubahan-perubahan dapat meningkatkan status rezim ini di kalangan masyarakat dunia.

Namun, hal ini tidak menjelaskan mengapa uji material diperluas dalam bentuk pengadilan tata usaha negara. Hampir semua pendukung supremasi hukum mungkin akan memilih uji konstitusional dan tidak memperhatikan – atau saling bersengketa – tentang bentuk uji material yang paling tepat. Hal ini tercermin dalam agenda politik mereka sejak Indonesia merdeka. Para penguasa utama, di sisi lain, tidak menginginkan uji konstitusional, namun sistem yang “tampak jelas”, tanpa kekuasaan uji material yang kuat dan sukar dijangkau.¹³⁰ Gagasan lama tentang pengadilan tata usaha negara menjadi kompromi yang masuk akal, dan dengan demikian dimuat dalam Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Hal ini menciptakan kewajiban politik yang lebih serius, yang bisa menjelaskan usaha setengah hati untuk mengesahkan rancangan undang-undang tentang pengadilan tata usaha negara pada tahun 1982.

Namun mengapa pengadilan tata usaha negara tercipta seperti disahkan dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara? Saya

¹³⁰ Tentu saja, beberapa pejabat Orde Baru mungkin berharap bahwa peradilan tata usaha negara akan bisa mengendalikan administrasi, atau memberikan saluran untuk gugatan dari pihak-pihak masyarakat yang dirugikan (Otto, J.M., “Conflicts between Citizens and the State in Indonesia: the Development of Administrative Jurisdiction”. [Leiden, Van Volenhoven Institute for Law and Administration in Non-Western Countries, 1992] Makalah Kerja No. 1. hal. 33 catatan kaki 18). Namun, menurut saya ini hanya sasaran kontekstual.

berpendapat bahwa hal ini merupakan hasil keperluan politik, gagasan-gagasan hukum yang tercipta dalam jangka waktu yang panjang, dan kebetulan. UU PTUN pada dasarnya merupakan bentuk transplantasi hukum Belanda, yang disebabkan oleh pengaruh luas pemikiran hukum Belanda di Indonesia, banyaknya bahan-bahan dari Belanda yang didapatkan para tokoh kunci tim perumus, dan perkembangan hukum tata usaha negara dan uji material Indonesia dan Belanda dari benih yang sama. Faktor-faktor ini amat diperkuat oleh kerja sama hukum yang telah ada di antara kedua negara. Namun, penting untuk menyadari bahwa sistem uji material Belanda hanya bisa berperan sebagai model, karena sistem ini memberikan batasan yang sangat ketat, mungkin terketat di kalangan semua negara Barat dengan sistem *civil law*.¹³¹ Seperti dijelaskan dalam bagian 5, beberapa pakar memilih untuk menjadikan model Prancis sebagai patokan sistem peradilan tata usaha negara Indonesia. Telah ada cukup pengetahuan untuk melakukan ini –terutama karena ada beberapa hakim yang dikirim ke Prancis pada tahun 1976 untuk mempelajari sistem mereka– namun penerapan sistem Prancis ini akan menjadi perubahan yang jauh lebih mendasar, dan jauh lebih sukar untuk diramalkan hasilnya. Terakhir, beberapa ciri UU PTUN adalah hasil pertarungan politik di DPR, meskipun pada dasarnya dimenangkan oleh pemerintah.

Diperlukan waktu empat tahun sebelum hasil pertarungan politik ini diterapkan, yaitu ketika pengadilan tata usaha negara mulai berjalan pada tahun 1991. Bagaimana mereka bekerja dalam praktiknya, dan mengapa demikian, akan dibahas dalam bab-bab berikut. Kita akan melihat bahwa pertarungan politik tentang uji material oleh pengadilan tidak pernah berakhir, dan masih mempengaruhi praktik pengadilan tata usaha negara.

¹³¹ Telah ada beberapa perubahan penting, namun dibandingkan sistem uji material Jerman atau Prancis, masih banyak hambatan serius tentang bentuk-bentuk tindakan hukum yang bisa digugat.

BAB III

Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

Bab ini memberikan gambaran umum tentang peradilan tata usaha negara. Bab ini akan melihat konsep-konsep utama uji material yang dimuat dalam UUPTUN dan menganalisis bagaimana mereka ditafsirkan dalam praktik peradilan. Ini adalah bagian yang tidak bisa ditinggalkan bila kita hendak menjawab pertanyaan mendasar buku ini, yaitu sejauh mana peradilan tata usaha negara telah memberikan sumbangan pada tercapainya supremasi hukum di Indonesia? Saya akan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut pada bab ini: Seluas mana kekuasaan pengadilan? Apakah para hakim konsisten dalam penerapan konsep-konsep seperti kewenangan, hak kedudukan gugat, batasan daluwarsa perkara dan dasar-dasar untuk melakukan uji material? Seberapa formal penafsiran yang mereka lakukan? Telah banyak komentar yang diberikan pada hal-hal demikian – sebagian besar dari media massa, sisanya dari para pakar dari berbagai latar belakang – namun pandangan-pandangan tersebut selalu didasarkan pada sejumlah kecil perkara saja.¹ Bab ini akan melihat pada banyak perkara dan menawarkan pandangan yang lebih representatif tentang bagaimana keadilan dicapai dalam pengadilan tata usaha negara.

Sumber-sumber hukum yang dibahas mencakup perundang-undangan (UU PTUN dan Penjelasannya, PP No. 43/1991), surat-surat edaran Mahkamah Agung dan pedoman-pedoman khusus, sejumlah keputusan dan pendapat-pendapat para pakar hukum. Di antara sumber yang disebutkan terakhir, yang terpenting adalah buku teks karya Indroharto, tidak saja karena ia merupakan pembahasan terlengkap tentang peradilan tata usaha negara, namun juga karena memiliki otoritas yang melampaui semua pendapat pakar lainnya. Pada beberapa bagian saya akan merujuk pada perdebatan di DPR, namun hanya untuk memberikan konteks bagi penjelasan, dan bukan sebagai bagian dari hukum, karena catatan perdebatan tersebut tidak bisa didapatkan para hakim dan tidak pernah dipergunakan sebagai sumber hukum.

¹ Usaha yang paling serius dilakukan oleh Quinn (1994) dan Bedner (1997).

Satu hal penting yang harus ditekankan sejak awal adalah bahwa sistem hukum Indonesia berbeda dari sistem hukum Barat, karena amat sedikit perkara yang diterbitkan. Tidak ada metode untuk memilih putusan-putusan yang diterbitkan, dan preseden hanya memainkan peran amat kecil dalam membentuk hukum. Jika suatu perkara telah diterbitkan atau disebarluaskan –misalnya melalui media– saya akan menyebutkannya dalam catatan kaki. Saya juga menggunakan metode Barat untuk merujuk nama perkara. Namun, bila terdapat lebih dari satu tergugat, saya hanya menyebutkan tergugat utama, karena akan terlalu menyita waktu untuk menulis semua nama tergugat.

1. Kewenangan (Pasal 1, 2, 4, 5, 8, 47–52)

Ketentuan-ketentuan tentang kewenangan tersebar di banyak bagian UU PTUN dan pasal-pasal tertentu adalah pengulangan dari pasal-pasal lainnya, namun gambaran umumnya cukup jelas. Ketentuan-ketentuan terpenting ada dalam Pasal 47 dan 1(4), yang menegaskan bahwa “pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara” yang merupakan “sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Dengan mengambil ketentuan-ketentuan di atas sebagai titik awal, saya akan membahas bagian-bagian kewenangan satu demi satu.

(a) Badan atau pejabat tata usaha negara

Pasal 1(2) mendefinisikan badan atau pejabat tata usaha negara sebagai “badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Artinya, apakah keputusan sebuah badan atau pejabat tata usaha negara menjadi subjek kewenangan pengadilan tata usaha negara tidak ditentukan oleh apakah mereka merupakan bagian dari birokrasi pemerintah atau tidak. Namun, definisi ini jelas mengecualikan badan-badan yang memiliki fungsi legislatif atau yudikatif (bdk. Indroharto 1993, II: 68).

Namun, pembedaan ini tidaklah amat ketat. Di Belanda, ketentuan serupa dalam undang-undang administratif umum telah menghasilkan beberapa yurisprudensi penting.² Namun, pengalaman Belanda ini sebagian besarnya tidak relevan bagi para hakim PTUN Indonesia, yang menghadapi pertanyaan-pertanyaan yang spesifik pada keadaan di Indonesia. Jenis-jenis tergugat berikut ini telah menimbulkan sejumlah

² Contohnya lihat Van Wijk, H.D., Konijnenbelt, W. dan R.M. Van Male (1999:100–4).

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

pertanyaan tentang kewenangan: badan usaha milik negara, universitas swasta, notaris, Muspika, Bakorstanas, organisasi wadah, dan partai politik.

Badan Usaha Milik Negara

Menurut Indroharto, pertanyaan tentang apakah BUMN bisa digugat di depan PTUN tergantung pada jenis keputusan, bukan pada jenis perusahaan tersebut (Indroharto1993, II:68). Meskipun pandangan ini cukup benar, ada satu aspek penting yang terlupakan: jenis perusahaan tetap penting untuk menentukan apakah pegawainya adalah pegawai negeri sipil atau bukan. Ini menentukan apakah bila terjadi konflik, para pegawai ini harus menggugat BUMN ini di PTUN atau P4 (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan).

Mahkamah Agung telah mengakui masalah ini dalam Pedoman Khusus No. 052/Td.TUN/III/1992 halaman VI-1. Menurut pedoman ini, dua dari empat jenis BUMN dapat digugat di PTUN: perusahaan umum – yang mencakup Perumka, Perum PLN dan PDAM – dan Pertamina. Selain itu, para pegawai yang telah disahkan sebagai pegawai negeri sipil berdasarkan statuta terpisah dapat mengajukan gugatan ke PTUN bila terjadi konflik dengan atasan mereka.

Meskipun Mahkamah Agung telah memberikan penjelasan, beberapa keputusan PTUN dan pengadilan perdata terkait hal ini menunjukkan ketidakpahaman. Dalam *Agusmansyah melawan PT Aneka Gas Industri*,³ misalnya, PTUN Jakarta lalai mempertimbangkan pertanyaan utama tentang apakah penggugat –yang menggugat karena di-PHK secara sepihak– adalah pegawai negeri sipil. Para hakim begitu saja menganggap bahwa mereka berkewenangan. Ini jelas melanggar pedoman Mahkamah Agung, karena tergugat adalah BUMN yang pegawainya bukanlah pegawai negeri sipil. Masalah penafsiran serupa bisa dilihat dalam praktik pengadilan perdata, yang menyebabkan warga negara sukar mendapatkan keadilan. Dalam sebuah perkara gugatan terhadap sebuah BUMN lain di PN Jakarta Selatan, *Maryanto dkk. melawan PT Industri Sandang*, para hakim menolak gugatan 2500 pekerja yang menuduh tergugat tidak memberikan “perlindungan” dengan memberikan kontrak jangka pendek dengan para penggugat. Para hakim tidak mempertimbangkan masalah ini, tetapi dalam putusan sela menyatakan bahwa para penggugat harus membawa perkara ini ke PTUN karena PT Sandang adalah sebuah BUMN (*Pos Kota*, 12 Oktober 1992). Ini adalah putusan yang aneh, karena para penggugat bukanlah PNS dan PTUN tidak berkewenangan.

³ No. 107/G/1992/PTUN-Jkt.

Para pejabat Departemen Tenaga Kerja pun tidak selalu menyadari batasan kewenangan ini. Maka dalam *Muryoto melawan PT Tirta Raya Mina*,⁴ PTUN Semarang dengan benar menolak gugatan karena penggugat bukanlah seorang PNS. Namun, ia sebelumnya dirujuk ke PTUN oleh kantor cabang Depnaker, yang tidak menganggap perkaranya adalah masalah perselisihan perburuhan biasa. Untunglah bahwa PTUN Semarang segera merujukannya ke badan yang berkompeten, Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah.

Universitas swasta

Dalam buku teksnya, Indroharto berpendapat bahwa universitas swasta juga dapat digugat di PTUN, meskipun mereka tidak didirikan berdasarkan hukum perdata (I, 1993:67-8). Ini kemungkinan adalah karena penyediaan pendidikan tinggi kepada masyarakat adalah tugas yang lazimnya dijalankan oleh pemerintah. Pandangan ini telah dikritik Hadjon, yang menyatakan bahwa apapun yang dilakukan oleh universitas swasta, hal itu tidak dapat dianggap sebagai bentuk kinerja suatu badan eksekutif. Atas alasan itu, tindakan hukum terhadap universitas swasta seharusnya dilakukan di pengadilan perdata, menurut Hadjon (1999:119). Mahkamah Agung masih belum memberikan tanggapan mengenai hal ini.

Memang, tampaknya tidak lazim untuk mengajukan gugatan terhadap universitas swasta ke PTUN. Bahkan bila diasumsikan bahwa pendidikan tinggi adalah tugas pemerintah, ini bukan alasan untuk membawa *semua* perselisihan di bidang ini ke pengadilan tata usaha negara. Hampir semua masalah demikian terkait dengan hubungan perburuhan, dan tidak ada keperluan untuk memperlakukannya secara berbeda dengan perselisihan perburuhan lainnya. Namun, praktik peradilan menunjukkan bahwa PTUN cenderung untuk mengikuti pandangan Indroharto. Dalam semua perkara melawan universitas swasta yang saya ketahui, para hakim PTUN menyatakan bahwa mereka berkewenangan. Perkara-perkara tersebut semuanya adalah pegawai universitas melawan dewan pimpinan universitas, sehingga para hakim tidak perlu mempertimbangkan masalah apakah mereka adalah pegawai negeri sipil. Hal ini tidak banyak menimbulkan reaksi di kalangan media. Meskipun banyak komentar yang diberikan pada perkara *Budiman melawan Yayasan Universitas Kristen Satya Wacana* yang terpolitisasi, hanya sedikit orang yang peduli pada masalah kewenangan. Satu-satunya pengecualian adalah reaksi Yusril Mahendra, seorang pengajar hukum kenegaraan di Universitas Indonesia, dalam *Forum Keadilan*, yang memuji PTUN karena berani melampaui batas

⁴ No. 08/G/1992/PTUN-Smg.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

kewenangan mereka dengan memeriksa perkara yang melibatkan “badan-badan nonadministratif”(!) (*Forum Keadilan*, 13 April 1995) – suatu cara pandang yang tidak biasa bagi seorang pakar hukum.

Bahwa reaksi positif demikian tidak diharapkan terlihat dari sengketa kewenangan yang timbul dalam perkara tersebut. Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, yang seharusnya berkewenangan atas perkara demikian, tidak mengakui klaim kewenangan PTUN. Ini segera tampak, karena kedua belas pengacara Budiman telah mengantisipasi masalah dan pada saat yang bersama mengajukan gugatan ke PTUN dan P4D. Akibatnya ada dua putusan, dan keduanya ditegaskan pada tingkat banding – yang pertama oleh PTTUN Surabaya dan yang lain oleh P4P.⁵ Karena putusan terakhir ini dapat dikirimkan kepada PTTUN Jakarta, pada akhirnya dapat dikatakan bahwa peradilan tata usaha negara berkewenangan pada hal ini. Keputusan tentang kewenangan pada tingkat pertama – apakah dipegang oleh PTUN atau oleh P4D – pada akhirnya berada di tangan Mahkamah Agung. Namun, pada saat ini masih terdapat ketidakpastian hukum.

Notaris

Masalah penafsiran serupa dan lebih tidak terduga adalah apakah notaris dapat dianggap sebagai pejabat tata usaha negara. Tampaknya tidak ada seorang pun yang mengantisipasi kemungkinan ini, yang memang tidak mengherankan karena tidak langsung terlihat bahwa notaris “menyelenggarakan urusan pemerintahan” seperti dimuat dalam UU PTUN. Namun, menurut PP No. 10/1961, notaris mengesahkan surat kepemilikan tanah dalam kapasitas mereka sebagai “pejabat yang berwenang”. Ini menjadi dasar pemikiran yang menimbulkan masalah serius dalam menarik batasan kewenangan antara PTUN dan pengadilan perdata. Hal ini diusulkan pertama kali dalam putusan kasasi antara *Dahniar dkk. melawan Ketua Badan Pertanahan Nasional* (dikenal juga sebagai perkara *Jalan Sabang*).

Perkara ini adalah perselisihan tentang kepemilikan tanah di Jakarta Pusat. Setelah 25 tahun proses gugatan di pengadilan perdata, perkara ini dibawa ke PTUN Jakarta, di mana penggugat menyatakan bahwa pemerintah menerbitkan sertifikat tanah dan dua izin industri (SIPPT) yang bertentangan dengan putusan pengadilan perdata terdahulu. Baik PTUN maupun PTTUN Jakarta memutuskan bahwa tergugat bersalah dan memerintahkan mereka untuk membatalkan masing-masing

⁵ *Kompas* 8 Maret 1995, 10 Maret 1995, 12 Agustus 1995, 8 Agustus 1996, 9 Agustus 1996; *Gatra* 19 Agustus 1995.

tiga dan dua keputusan tata usaha negara yang berkaitan.⁶ Namun, Mahkamah Agung tidak saja menegaskan hal itu, mereka membatalkan akta notaris yang menjadi dasar sertifikat tanah. Hal ini tidak diminta oleh penggugat, dan para notaris yang terkait juga tidak terlibat dalam proses gugatan ini.⁷

Putusan ini menimbulkan kontroversi di kalangan notaris maupun hakim perdata, yang sejauh itu memonopoli proses peradilan yang melibatkan akta notaris. Pembahasan yang terjadi di surat kabar, majalah hukum dan seminar pada awalnya berkonsentrasi pada masalah apakah notaris adalah pejabat tata usaha negara atau bukan.⁸ Namun, segera jelas bagi mereka bahwa sifat kenotariatan tidaklah amat jelas, dan berdasarkan PP 10/1961, sudut pandang Mahkamah Agung dapat dipertahankan dengan baik. Namun, apakah akta notaris dapat dianggap sebagai keputusan tata usaha negara adalah hal yang sama sekali berbeda. Seperti dalam perkara BUMN, sifat perbuatan hukum yang terkait menjadi titik awal yang jauh lebih baik untuk gugatan, bukan sifat tergugat. Maka, bila disadari bahwa akta notaris tidak dapat disamakan sebagai tindakan tata usaha negara, yang tidak terlalu sukar untuk ditunjukkan (lihat bagian [d]), tidak menjadi masalah apakah notaris dianggap sebagai pejabat tata usaha negara ataupun bukan. Maka, tidak menjadi masalah ketika pada tahun 1996 Mahkamah Agung menerbitkan surat edaran (No. 41/Td.TUN/V/1996) kepada semua PTUN yang menyatakan bahwa definisi pejabat dalam UU PTUN mencakup notaris.

Musyawarah pimpinan kabupaten (Muspika)

Muspika adalah badan koordinasi pemerintah lokal yang biasanya tersusun dari bupati, kepala resor polisi dan komandan distrik militer setempat. Menurut anggaran dasar mereka, mereka bukanlah penguasa tata usaha negara, melainkan hanya badan konsultatif.⁹ Ini berarti bahwa Muspika bukanlah badan tata usaha negara seperti Pasal 1(2) UU PTUN. Namun, beberapa Muspika bertindak seolah-olah mereka

⁶ No. 010/G/1991/PTUN-Jkt. dan No. 13/B/1991/PT.TUN-Jkt. (keduanya dimuat dalam [Agu. 1993] 2 *Gema Peratun*).

⁷ No. 5K/TUN/1992 (dimuat dalam [Agu. 1993] 2 *Gema Peratun*). Perkara ini kemudian direvisi (No. 1/PK/TUN/1994), namun atas alasan prosedur pertanyaan ini tidak dibahas. Lihat juga dalam bagian (d).

⁸ Sebagai contoh lihat *Media Indonesia* 26 April 1994, *Pikiran Rakyat* 25 April 1994 dan *Pelita* 25 April 1994. Perdebatan yang panas terjadi dalam seminar-seminar di Bandung dan Jakarta (wawancara dengan peserta seminar Benyamin Mangkoedilaga dan notaris Ny. Herlien Budiarto, Juli dan November 1994).

⁹ Keppres No. 10/1986 dan Surat Menteri Dalam Negeri No. 124/1926/PUOD. Lihat Syafrudin, A., *Musyawarah Pimpinan Daerah* (S.1., Winaya Mukti, 1990) hal. 48 dst.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

memiliki kekuasaan eksekutif, dengan menerbitkan keputusan tata usaha negara.

Atas alasan itulah baik dalam *Darsono melawan Muspika Cimacan (Pelita, 10 September 1991)* dan *Etti melawan Muspika Medanbelawan (Forum Keadilan, 29 April 1995)*, PTUN Jakarta dan Medan menerima gugatan terhadap keputusan Muspika, tanpa secara tegas (menurut laporan pers) menjelaskan dasar hukum yang melandasi asumsi mereka bahwa tergugat memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh UU PTUN. Dalam *JAI melawan Muspika Tanjungpura*, ketua PTUN Jakarta menolak gugatan terhadap Muspika, karena keputusan yang digugat bersifat umum, namun bukan karena Muspika tidak memenuhi syarat sebagai badan tata usaha negara.¹⁰

Pendekatan ini layak dipuji, karena pada dasarnya perkara-perkara di atas adalah perkara-perkara hukum tata usaha negara, di mana badan-badan tata usaha negara telah menyalahgunakan kekuasaan mereka. Jika pengadilan tata usaha negara tidak mempergunakan kewenangan mereka atas perkara-perkara tersebut, perkara-perkara ini akan berakhir di pengadilan perdata sebagai gugatan terhadap penguasa, dan tidak diragukan lagi bahwa pengadilan perdata tidak memiliki cukup keahlian dalam hal ini.¹¹ Sekali lagi, bentuk tindakan menjadi patokan awal yang lebih baik untuk menentukan kewenangan, dibandingkan kedudukan tergugat.

Bakorstanas

Tidak berbeda jauh dari Muspika, Bakorstanas adalah badan koordinasi dan penasihat, dan menurut statuta dasarnya (Keppres No. 29/1988), ia tidak memiliki kekuatan eksekutif. Dari sudut pandang hukum, surat-surat Bakorstanas hanya bisa berisi saran, seberapa pun kuatnya mereka "mengikat" penerima surat. Namun, argumen yang sama dengan yang digunakan dalam perkara Muspika bisa dipergunakan di sini: bila Bakorstanas menerbitkan perintah dan dengan demikian melampaui mandatnya, pengadilan tata usaha negara menjadi forum yang lebih tepat untuk memeriksa perkara ini, dibandingkan pengadilan perdata.

Khoidin menyarankan sebuah argumen alternatif untuk menolak kewenangan pengadilan tata usaha negara atas keputusan Bakorstanas. Ia bersikukuh bahwa Bakorstanas adalah bagian militer, yang keputusan-keputusannya dikecualikan dari PTUN berdasarkan Pasal 2 (*Jayakarta, 25 Juni 1995*). Namun argumen ini cacat, karena menurut Keppres No.

¹⁰ *Forum Keadilan, 31 Maret 1994*. Seharusnya, menurut prosedur ia harus membahas pertanyaan ini lebih dahulu.

¹¹ Dapat diargumentasikan bahwa pengadilan perdata memiliki lebih banyak keahlian dalam menentukan jumlah kompensasi yang tepat, tetapi dalam perkara demikian yang dipermasalahkan adalah keabsahan keputusan, dan bukan ganti rugi. Lihat bab IV (20).

29/1988 Bakorstanas bukanlah organisasi militer. Selain itu, seperti akan dibahas dalam poin (d) dalam bagian ini, keinginan para legislator adalah untuk mengecualikan sengketa pegawai sipil dalam militer dari kewenangan PTUN, bukan keputusan eksternalnya.

Terdapat banyak alasan kuat bagi PTUN untuk menjalankan kewenangannya dalam gugatan terhadap Bakorstanas. Dalam perkara yang paling terkenal, *Nababan melawan Ketua Bakorstanasda Sumatra Utara*, ketua PTUN Medan menerapkan kewenangannya dan memerintahkan untuk menanggukuhkan keputusan yang digugat. Meskipun putusan ini kemudian dibatalkan oleh majelis hakim, mereka menegaskan argumen bahwa Bakorstanas adalah badan tata usaha negara.¹²

Namun, tidak semua hakim PTUN seberani itu. Dalam *Soeradi melawan Lurah Jangli*¹³ PTUN Semarang menolak gugatan terhadap keputusan yang berdasarkan perintah Bakorstanas berdasarkan Pasal 49 UU PTUN: sebuah keputusan Bakorstanas pasti akan terkait dengan kepentingan umum, sehingga PTUN tidak berkewenangan. Meskipun ini adalah argumen yang aneh (untuk komentar lihat bab VII, bagian 4), bisa dipahami bahwa PTUN enggan bermain api terkait perkara-perkara demikian. Mungkin hal ini akan berubah, setelah kedudukan Bakorstanas dalam era pasca-Soeharto berubah.

Organisasi wadah

Era Orde Baru, Pasal 8 UU No. 8/1985 mewajibkan semua organisasi dalam satu bidang untuk membentuk “organisasi wadah.” Organisasi ini ditujukan untuk mengendalikan masyarakat sipil dari pusat, dengan memastikan bahwa anggota-anggotanya selalu menuruti pedoman dan arahan dari pemerintah. Organisasi wadah tidak memiliki kekuasaan untuk memerintah, namun—secara harafiah—mereka “menyelenggarakan urusan pemerintahan” —dan pengucilan dari organisasi demikian sama halnya dengan pelanggaran secara tidak resmi.

Atas alasan ini keputusan PTUN Jakarta untuk menerapkan kewenangannya dalam gugatan demikian dalam perkara *Sangha Agung Indonesia dan Majelis Buddhayana Indonesia melawan Walubi* menjadi masuk akal. Keputusan yang digugat ini juga mendapatkan dukungan resmi dari Dirjen Bimas Budha dan Hindu Departemen Agama, yang mengirimkan instruksi resmi ke semua kantor provinsi tentang perkara ini (*Forum Keadilan*, 1 September 1994). Seperti tentang Muspika dan Bakorstanas, perkara ini menunjukkan bagaimana PTUN kadang-kadang dapat menyesuaikan mandat mereka pada perihal pemerintahan yang khas Orde Baru. Tampaknya, pendekatan yudisial yang paling

¹² Lihat bab I bagian 1(a) tentang perkara ini.

¹³ No. 14/G/TUN/1992/PTUN-Smg.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

mangkus dalam perkara demikian adalah untuk melihat sifat hubungan legal antara tergugat dan penggugat. Karena keputusan Walubi dapat disamakan dengan pelarangan oleh pemerintah, seperti berdasarkan UU No. 8/1985, kewenangan PTUN dalam hal ini sepenuhnya sesuai dengan sasaran dan struktur UU PTUN.

Partai politik

Dibandingkan organisasi wadah, partai-partai politik pada pandangan pertama lebih tidak menyerupai badan tata usaha negara. Selain itu, bila kita melihat sifat hubungan hukum antara anggota partai dan dewan pimpinan partai, tidak tampak jelas bahwa dalam perkara demikian PTUN harus menerapkan kewenangannya.

Namun, PTUN setidaknya telah menerima dua gugatan demikian. Dalam *Ibrahim melawan Ketua DPP PPP* – tentang pemberhentian seorang ketua cabang PPP – para hakim PTUN Padang berpandangan bahwa pelaksanaan tugas-tugas politik adalah bentuk kegiatan pengelolaan urusan pemerintahan dan dengan demikian menjadi subjek kewenangan PTUN (*Gatra*, 26 Oktober 1996). Meskipun terdengar aneh, argumen ini menunjukkan pemahaman yang mendalam terhadap kenyataan politik Orde Baru dan dengan demikian dapat dibela dengan baik. Di sisi lain, mungkin akan timbul pertanyaan tentang apakah gugatan dalam pengadilan perdata tidak bisa memberikan hasil yang sama. “Berbelanja” pengadilan menjadi bahaya serius dalam hal demikian.

Dalam *Roba melawan Ketua DPC Golkar Ogan Komerling Iilir*, pengadilan mengajukan argumen yang kurang meyakinkan. Dalam komentarnya tentang perkara ini – tentang seorang pejabat setempat yang dikeluarkan dari Golkar oleh ketua dewan pimpinan cabang setempat – ketua majelis hakim menjelaskan kepada pers bahwa gugatan ini berada dalam kewenangan PTUN karena sesuai statutenya, Golkar berusaha mencapai tujuan yang sama dengan pemerintah (*Forum Keadilan*, 1 September 1994). Argumen demikian bisa dibilang sinis – menyamakan Golkar dengan pemerintah – atau amat naif – tidak memahami perbedaan antara pemerintah dan organisasi nonpemerintah yang berusaha mencapai sasaran publik. Bagaimanapun, argumen itu menunjukkan bahwa hakim itu tidak memahami hubungan sebenarnya antara negara dan partai politik di masa Orde Baru.

Analisis

Dengan melihat contoh di atas, kita bisa menyimpulkan bahwa sifat para tergugat di PTUN telah menimbulkan masalah interpretasi kewenangan. Dalam beberapa perkara, bisa dicapai penyelesaian yang mangkus, biasanya karena para hakim yang terlibat berfokus pada sifat hubungan legal, dan bukan sifat tergugat, untuk menentukan apakah penerapan

kewenangan akan sesuai dengan kerangka dan tujuan UU PTUN. Hal ini menghasilkan sejumlah adaptasi konsep yang cocok dengan keadaan politik dan administratif yang khas di Indonesia. Namun, dalam perkara-perkara lainnya, hakim lalai melakukan hal ini, sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan ketidakpastian bagi para penggugat.

(b) Penentuan pihak yang bertanggung jawab, delegasi, dan mandat

Untuk menentukan badan atau pejabat tata usaha negara manakah yang bertanggung jawab atas suatu keputusan tata usaha negara di Indonesia tidak selalu mudah, karena rumitnya struktur pemerintahan daerah. Bila penanggung jawab suatu keputusan tata usaha negara tidak jelas, seorang penggugat bisa menghadapi masalah serius dalam menemukan siapa yang harus ia gugat dan pengadilan manakah yang berkewenangan.

Penjelasan UU PTUN tidak memberikan pemecahan bagi masalah ini, namun dalam dua pedoman khusus¹⁴ Mahkamah Agung menyatakan bahwa adalah tugas hakim untuk memeriksa apakah kekuasaan yang sedang dipermasalahkan itu berdasarkan pada delegasi wewenang atau mandat. Bila hal ini tidak dapat diketahui dari peraturan yang mendasari keputusan itu, hakim haruslah mencoba menyimpulkannya dari keputusan itu sendiri. Pengadilan harus membantu penggugat untuk mendapatkan keadilan dalam tahap awal pemeriksaan.

Hal ini sering kali dilakukan dengan cara yang kurang teliti. Dalam praktiknya, terdapat beragam cara untuk menentukan siapa saja yang menjadi tergugat, terutama karena PTUN tampaknya tidak berminat dengan hal ini. Dalam banyak perkara baik penggugat maupun pengadilan tidak mengetahui apakah ada atau tidak ada delegasi wewenang, dan akibatnya, sering kali pejabat yang tidak memegang tanggung jawab untuk sebuah keputusan tata usaha negara ikut digugat. Ada banyak gugatan seperti ini (...) *J. Naro melawan (1) Badan Pertanahan Nasional, (2) Kepala Badan Pertanahan Nasional, (3) Oditur Jenderal Angkatan Bersenjata, (4) Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Jakarta Barat.*¹⁵ Sebenarnya, hanya nomor (2) yang perlu digugat. Ini menimbulkan kesan ceroboh dan bisa menjengkelkan pihak-pihak yang terseret, namun setidaknya ini tidak memiliki dampak bagi diterimanya gugatan.

Masalahnya menjadi lebih buruk, ketika pemegang kekuasaan yang sebenarnya malah *tidak* dimuat di antara daftar tergugat. Kadang-

¹⁴ No. 052/Td.TUN/III/1992 hal. I-1 dan No. 223/Td.TUN/X/1993 hal. I-3.

¹⁵ No. 08/G/1991/PTUN-Jkt. Indroharto telah mengkritik praktik ini dalam catatannya tentang No. 65/G/1991/Pr/PTUN-Jkt. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara: Perkara Tata Usaha Negara dan Acara Tata Usaha Negara*, [Jakarta, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman RI, 1994].

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

kadang hakim pada tingkat pertama lalai memperhatikan hal ini, dan penggugat mengalami kerugian pada tingkat banding atau kasasi. Namun PTTUN tidaklah konsisten dalam hal ini. Sebagai contoh, dalam *Wirawan melawan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Bandung*¹⁶ PTUN Bandung menyatakan kewenangannya atas gugatan ini, meskipun seharusnya yang digugat adalah kepala BPN di tingkat nasional. Gugatan itu terkait penerbitan surat tanah, yang meskipun diproses oleh kantor cabang, kekuasaan penerbitannya berada pada kepala BPN. Pada tingkat banding, PTTUN Jakarta membatalkan putusan PTUN Bandung atas alasan ini.¹⁷ Namun dalam *Winardi melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Bandung*,¹⁸ yang fakta-faktanya serupa, pengadilan tinggi yang sama menyatakan bahwa kekeliruan itu tidak menjadi masalah, karena seharusnya pengadilan di tingkat bawah memberi tahu kepada penggugat tentang kekeliruannya dan merujukkannya ke PTUN Jakarta.¹⁹ Kedua putusan bertentangan dari pengadilan yang sama ini diterbitkan hanya dalam selisih minggu.

Hal lain yang terkait adalah apakah badan itu sendiri, atau kepalanya, yang harus dijadikan sasaran gugatan: ini masalah yang timbul dari kata-kata "badan atau pejabat tata usaha negara" dalam Pasal 1 ayat (3) dan (6) UU PTUN. Baik Indroharto dan Hadjon menafsirkan ketentuan itu dengan arti bahwa gugatan harus ditujukan kepada pejabat tata usaha negara yang jabatannya memberikan kekuasaan untuk menerbitkan keputusan yang digugat tersebut (Indroharto 1993, I:169–71; Hadjon 1999:137). Pandangan ini didukung dalam Pasal 56(2) yang menyatakan bahwa gugatan harus memuat nama, alamat dan jabatan tergugat.

Memang hampir semua gugatan memang ditujukan kepada kepala sebuah badan tata usaha negara, dan bukan badan itu sendiri, namun terdapat sejumlah gugatan yang berbeda.²⁰ Sejauh pengetahuan saya, PTTUN maupun Mahkamah Agung tidak pernah membatalkan putusan karena alasan ini. Dalam *Kusuma melawan Pemerintah Indonesia; Badan Pertanahan Nasional*,²¹ tergugat tidak memberikan perhatian

¹⁶ No. 09/G/PTUN-Bdg./1993. Sebuah perkara serupa adalah No. 37/G/PTUN-Bdg./1993.

¹⁷ No. 29/B/1995/PT.TUN-Jkt.

¹⁸ No. 56/G/PTUN-Bdg./1994.

¹⁹ No. 22/B/1995/PT.TUN-Jkt.

²⁰ Contoh yang diterbitkan, yaitu No. 03/G/1991/PTUN-Jkt., No. 03/B/1992/PT.TUN-Jkt., No. 14K/TUN/1992 (Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara* [Jakarta, Mahkamah Agung, 1993], hal. 113–180), No. 15K/TUN/1992, No. 02/B/1991/PT.TUN Jkt., No. 01/PTUN Jkt./1991 (Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara*, hal. 181–206), dan No. 27/G/1991/Pr./PTUN-Jkt. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*, hal. 184).

²¹ No. 03/G/1991/PTUN-Jkt.

pada kekeliruan ini ketika perkara sedang diselidiki pada pengadilan tingkat bawah. Namun, pada tingkat banding, penggugat memperbaiki kesalahannya dan perkara itu menjadi *Kusuma melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional*.²² Tergugat mengajukan keberatan terhadap perubahan ini, namun majelis banding maupun MA bahkan tidak menanggapi keberatan ini.²³ Meskipun ketiadaan tanggapan ini cukup beralasan, terkait dengan substansi permasalahan, hal ini sebenarnya tetaplah cukup penting untuk dijelaskan

Dari pembahasan di atas, para hakim PTUN jelas tidak dapat dituduh terlalu formalis, seperti lazim dituduhkan kepada hakim-hakim Indonesia pada umumnya. Sebaliknya, sikap mereka yang terlalu lunak menimbulkan bahaya berupa tidak berkembangnya doktrin hukum tentang masalah-masalah tersebut. Meskipun pada saat ini hal itu memiliki nilai positif, ini berarti bahwa pengadilan tidak memberikan sumbangan pada pemisahan lebih tegas antara kekuasaan-kekuasaan tata usaha negara dalam pemerintahan.

(c) Keputusan tata usaha negara

Pasal 1 ayat (3) menjelaskan keputusan tata usaha negara sebagai “penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.” Ketentuan ini merupakan batasan utama pada kewenangan pengadilan tata usaha negara, dan telah menimbulkan banyak pertanyaan, jawaban dan kritik. Saya akan membahas bagian-bagiannya, sesuai urutan dalam ketentuan ini.

Tertulis

Mengikuti contoh Belanda, Penjelasan menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara lisan menimbulkan masalah pembuktian dan dengan demikian tidak dapat diajukan ke pengadilan tata usaha negara.²⁴ Ditambahkan bahwa “tertulis” tidak mensyaratkan adanya dokumen resmi, maka catatan dengan tulisan tangan telah memenuhi ketentuan

²² No. 03/B/1992/PT.TUN-Jkt.

²³ No. 14K/TUN/1992 (semua putusan dalam perkara ini dimuat dalam Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara*, hal. 113–80).

²⁴ Selama pembahasan di DPR, Menteri Kehakiman Ismail Saleh berpendapat bahwa keputusan tata usaha negara haruslah tertulis untuk memastikan bahwa hanya tindakan hukum yang diajukan ke PTUN. Argumennya bahwa bila tidak seseorang bisa menggugat ke PTUN untuk mengeluhkan pemerintah yang telah menebang pohon menunjukkan ketidapahamannya pada hal ini, karena menebang pohon adalah tindakan substantif dan tidak ada hubungannya dengan perbedaan keputusan tertulis atau lisan. (Lihat Sidang Komisi Khusus No. 2, hal. 49).

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

ini. Hal ini belum menghasilkan yurisprudensi, namun seperti akan dibahas dalam bab IX (bagian 1) – berbagai sumber menyatakan bahwa banyak pejabat yang terhindar dari kewenangan PTUN dengan membuat keputusan lisan.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku

Sesuai Penjelasan, peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah tindakan yang berdasarkan pada hukum tata usaha negara yang memiliki dampak hukum, artinya ia menetapkan hak atau kewajiban bagi pihak lain. Artinya, UU PTUN mengecualikan keputusan-keputusan yang memiliki dampak “faktual”, seperti keputusan untuk membangun jembatan atau untuk menebang pohon. Dalam hal demikian, warga negara haruslah mengajukan gugatan di pengadilan perdata.

Dampak hukum ini haruslah mengikuti keputusan yang digugat. Pengumuman tentang dampak hukum yang timbul dari sebuah perundang-undangan bukanlah keputusan tata usaha negara. Sesuai dengan contoh Belanda, hal ini tidak berlaku pada pengumuman-pengumuman bahwa penguasa akan menggunakan kekuasaannya untuk menegakkan administrasi. Hal ini harus dipertimbangkan untuk menetapkan kompetensi bagi sebuah badan tata usaha negara untuk memulihkan situasi pelanggaran hukum dengan cara paksaan.²⁵ Ini berarti bahwa perintah penggusuran dan pembongkaran menjadi subjek kewenangan PTUN. Hal ini menjadi amat penting di Indonesia, dengan memperhatikan kesulitan melakukan gugatan demikian dalam proses gugatan terhadap penguasa.²⁶

Penafsiran terhadap “dampak hukum” menimbulkan masalah, karena dalam beberapa perkara para hakim menyatakan adanya dampak hukum pada tindakan-tindakan yang jelas-jelas tidak memiliki dampak hukum.²⁷ Yang pertama adalah undangan atau panggilan dari pejabat kepada warga negara untuk bertemu dan membahas sebuah masalah. Meskipun dalam praktiknya hal ini bisa mendekati paksaan, undangan demikian tidak memberikan kewajiban hukum kepada pihak yang diundang untuk hadir. Namun dalam dua perkara, pejabat harus mengalami gugatan atas undangan mereka di pengadilan. Dalam *Sentosa melawan Walikota Jakarta Barat*,²⁸ tercapai kesepakatan di luar pengadilan, namun dalam *Suryotomo melawan Kepala Kantor Wilayah Departemen*

²⁵ Indroharto (1993, I:175). Sidang Komisi Kerja No. 1, seperti disebutkan dalam bab II.

²⁶ Lihat bab IV bagian 10.

²⁷ Lihat juga dalam bagian “Mengikat”.

²⁸ No. 01/G/1991/PTUN-Jkt.

*Tenaga Kerja di Karanganyar*²⁹ PTUN Semarang menerima gugatan. Dalam putusan mereka para hakim menunjukkan ketidakpahaman mendasar tentang arti “hukum” dan menyatakan bahwa dampak hukum undangan yang digugat itu adalah “hilangnya nama baik tergugat di kalangan masyarakat.” Karena nama baik demikian bukanlah hak maupun kewajiban hukum, jelas bahwa para hakim melampaui kewenangan mereka.

Jenis “keputusan” kedua yang karena alasan yang tidak jelas berulang kali dianggap memiliki dampak hukum adalah permintaan sejawat. Contohnya adalah surat seorang pejabat kepada Badan Pertanahan Nasional yang memuat permintaan kepada penerima surat untuk menolak perpanjangan hak seseorang terhadap properti tertentu. Karena para pejabat yang melakukan surat menyurat ini tidak terlibat dalam hubungan hierarkis, permintaan demikian tidak menimbulkan kewajiban hukum pada pihak penerima. Namun, dalam *Ng Tjiang Seng melawan Walikota Medan*, PTUN Medan mengesahkan gugatan terhadap permintaan demikian (*Forum Keadilan*, 6 Januari 1994). Setahun kemudian dilaporkan bahwa PN Jakarta Selatan mengesahkan gugatan serupa terhadap walikota Jakarta Selatan (*Pelita*, 15 April 1995). Ini jelas menunjukkan bagaimana sengketa kewenangan antara pengadilan tata usaha negara dan perdata bisa timbul dari pertimbangan hukum yang kurang berimbang demikian.

Masalah ketiga terkait dengan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah dari BPN. Ini adalah salinan data yang dimuat dalam catatan resmi surat hak milik atas tanah. Dalam *Temarubun dkk. melawan Kabupaten Samarinda*³⁰ PTUN Jakarta dengan tepat menyatakan bahwa surat demikian tidak memiliki dampak hukum karena hanya memuat informasi dan bukan keputusan, namun dalam *Soediarti dan Subroto melawan Kepala Kantor Agraria Semarang*³¹ PTUN Semarang secara tersirat menawarkan penafsiran alternatif. Sementara putusan mereka tidak memuat rujukan pada sifat hukum surat yang digugat, majelis hakim menerima gugatan dan bahkan memutuskan bahwa atas dasar surat itu mereka memiliki kekuasaan untuk memeriksa kesahihan data dalam catatan, yang berarti bahwa mereka memiliki kekuasaan untuk memutuskan masalah kepemilikan, yang merupakan bagian hukum perdata! PTUN Medan dikabarkan telah pula mengumumkan putusan serupa (*Kompas*, 21 November 1991).

Selain dari persyaratan tentang dampak hukum, Penjelasan menyatakan bahwa hanya keputusan yang berdasarkan pada hukum tata

²⁹ No. 16/G/TaaUN/1993/PTUN-Smg.

³⁰ No. 35/G/1992/PTUN-Jkt.

³¹ No. 04/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

usaha negara yang dapat dibawa ke PTUN. Ini tidak saja mengecualikan hukum perdata dan pidana, namun juga hukum konstitusional – seperti ditegaskan Indroharto dalam perdebatan di DPR.³² Hal ini jelas memiliki motivasi politik, karena di Belanda tidak ada pembedaan demikian.³³ Pada tingkat teori, ini menimbulkan masalah, karena batasan antara hukum konstitusi dan hukum tata usaha negara tidak terlalu jelas.³⁴ Selain itu, tampaknya hal ini mengurangi kemampuan PTUN untuk berperan sebagai pengawal supremasi hukum. Atas alasan tersebut, Hadjon dengan keras mengkritik ketentuan ini, dengan alasan bahwa amatlah sukar untuk mengenali apakah sebuah keputusan presiden bersifat administratif atau konstitusional (1999:104).

Persyaratan bahwa keputusan yang digugat harus berdasarkan pada hukum tata usaha negara telah menimbulkan banyak masalah tentang pembatasan hukum perdata dan tata usaha negara (dibahas dalam bagian [d] bab ini). Namun, pengecualian keputusan-keputusan yang berdasarkan pada hukum konstitusi tidak memiliki banyak dampak. tampaknya dalam banyak perkara keputusan yang digugat jelas memiliki sifat hukum tata usaha negara, meskipun mencakup masalah konstitusional seperti hak asasi, organisasi politik, keamanan negara dan lain-lain. Sejauh pengetahuan saya memang belum ada hakim yang menolak gugatan atas alasan ini. Bahkan dalam perkara *Walhi dkk. melawan Presiden* yang amat terpolitisasi, para hakim – setidaknya secara tersirat – menolak argumentasi tergugat bahwa keputusan yang digugat merupakan hukum konstitusi (*Merdeka*, 13 Desember 1994; *Forum Keadilan*, 5 Januari 1995).

Maka, sementara diduga bahwa pemisahan antara hukum konstitusi dan administratif akan menimbulkan kesulitan bagi para hakim tata usaha negara, tampaknya dalam praktik konsep mengenai dampak hukum jauh lebih menimbulkan masalah. Ini telah menimbulkan sejumlah putusan yang aneh, yang akan kita lihat lebih banyak lagi ketika membahas konsep terkait tentang “keputusan yang final”.

Konkret dan individual

“Konkret dan individual” membatasi kewenangan pengadilan tata usaha negara pada keputusan-keputusan yang tidak bersifat umum. Unsur ini telah menimbulkan banyak kontroversi. Pertanyaan utamanya adalah apakah sebuah keputusan bisa bersifat individual bila ia merujuk

³² Sidang Komisi Kerja No. 1.

³³ Pasal 1, ayat (3) UU Pokok Administrasi menyebutkan “keputusan yang memiliki sifat hukum perdata”.

³⁴ Bandingkan buku teks hukum administratif oleh Hadjon, P.M., S.S. Martosoewignjo, S. Basah *et al.* (1995:21–8).

pada objek tertentu –misalnya bila ia tidak ditujukan pada orang atau kelompok tertentu– dan apakah nama-nama sasaran keputusan harus dimuat dalam keputusan.

Menjawab pertanyaan pertama, para pakar hukum seia sekata: “individual” merujuk pada warga negara yang menjadi sasaran keputusan, dan bukan pada objek (Hadjon 1999:118). Ini berarti bahwa keputusan tentang “objek” tertentu, seperti misalnya larangan parkir di sebuah jalan, tidak dapat digugat di PTUN. Dalam hal ini, teori pengadilan tata usaha negara Indonesia berbeda dari contoh Belanda, yang mungkin berguna bila kita memperhatikan kebingungan yang timbul dari yurisprudensi tentang hal ini di Belanda (Het Lam 1999:896–901).

Namun, bahkan dalam perkara-perkara di mana tidak ada keraguan tentang doktrin, para hakim PTUN Indonesia sering kali mengambil keputusan yang berbeda. Maka dalam *Muchtar melawan Bupati Pematang Siantar*,³⁵ PTUN Medan menerima gugatan melawan permintaan tergugat untuk mendapatkan bantuan polisi untuk pembangunan sebuah tembok. Pengadilan tidak secara tegas mempertimbangkan sifat keputusan tersebut, namun hanya berkonsentrasi pada masalah apakah pembangunan tembok ini sesuai hukum atau tidak. Tampaknya, para hakim mengasumsikan bahwa individualitas dapat diberlakukan pada objek. Indroharto, dalam komentarnya sepanjang dua baris tentang putusan ini, tampaknya tidak memperhatikan hal itu, namun Hadjon menyatakan keraguannya tentang ketepatan putusan ini dengan memperhatikan argumen yang telah diajukan di atas.³⁶

Demikian pula para hakim sering kali menetapkan bahwa individualitas merujuk para badan (hukum) yang ditunjuk oleh sebuah keputusan, dan bukan apakah dampak hukum dari keputusan itu mempengaruhi warga negara dalam jumlah yang tidak ditentukan – yaitu bahwa keputusan itu memiliki sifat umum. Atas alasan ini baik Indroharto maupun Hadjon amat berkeberatan dengan putusan PTUN Medan dalam *Wijaya melawan Walikota Medan*,³⁷ terkait dengan pemberitahuan kepada penggugat bahwa sebuah badan swasta telah ditunjuk oleh tergugat untuk mengelola permintaan sertifikat dalam proyek pertanahan kotamadya. Seperti dalam perkara sebelumnya, para hakim tanpa memberikan alasan apapun menganggap bahwa PTUN

³⁵ No. 19/G/1992/PTUN-Mdn. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

³⁶ Hadjon juga menganggap aneh bahwa tidak ada perhatian yang diberikan pada sifat permintaan dan alamat yang dituju. Catatan Indroharto juga dimuat dalam buku ini, komentar Hadjon yang tidak diterbitkan diberikan kepada saya oleh penulis.

³⁷ No. 16/G/1991/PTUN-Mdn. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

berkewenangan atas perkara tersebut.

Pertanyaan kedua tentang “konkret dan individual” –yaitu apakah nama sasaran keputusan haruslah dimuat dalam keputusan–menimbulkan perbedaan pendapat di kalangan pakar. Penjelasan maupun buku Indroharto tidak memberikan kejelasan tentang hal ini.³⁸ Hadjon memberikan kritik pedas terhadap penafsiran individualitas secara “formal”, artinya bahwa sasaran keputusan harus disebutkan dalam keputusan yang digugat (Hadjon 1991:116). Karena tidak ada pedoman dari Mahkamah Agung, yurisprudensi pengadilan tata usaha negara dalam isu ini sama kaburnya dengan penjelasan UUPTUN. Hadjon menjelaskan sebuah perkara di mana PTUN Surabaya menolak gugatan terhadap sebuah keputusan tata usaha negara yang tidak memuat nama sasaran keputusan, meskipun tidak ada keraguan tentang identitas yang bersangkutan (Hadjon 1991:116). Sebuah putusan aneh lainnya diumumkan oleh PTUN Semarang, ketika dalam *Koestanto melawan Kepala Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Surakarta*³⁹ ia menolak gugatan terhadap pembatalan hasil lomba “pelajar teladan”. Alih-alih mendasarkan argumen mereka pada sifat putusan tersebut, majelis hakim berpandangan bahwa putusan itu berada di luar kewenangan mereka karena tidak memuat semua nama siswa yang ikut dalam lomba tersebut. Perkara aneh lainnya adalah *Abdullah melawan Muspika Pacet*.⁴⁰ Dalam perkara ini, “keputusan” yang dipermasalahkan adalah sebuah papan pengumuman, yang menyatakan bahwa lahan di belakangnya adalah jalan umum. Ketua majelis hakim menolak gugatan ini, dengan argumen tepat bahwa pendirian papan pengumuman ini adalah sebuah perbuatan yang konkret. Namun para hakim yang membuat putusan di tingkat atasnya membatalkan putusan ini dan memutuskan bahwa gugatan ini berada di luar kewenangan pengadilan karena papan pengumuman ini tidak memuat semua nama yang mendapatkan pengumuman!⁴¹

Di pihak lain, banyak keputusan yang *tidak* memuat nama mereka yang dituju oleh keputusan tersebut telah diterima oleh pengadilan, misalnya, keputusan untuk membatalkan sertifikat tanah atau untuk

³⁸ Penjelasan menyatakan demikian: “Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan.” Ini memiliki arti ganda. Bagian pertama bisa berarti “alamat dan hal” atau “alamat atau hal”. Indroharto membahas hal ini dua kali, terkait dengan “tertulis” dan dengan “individual” (Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku I, hal. 163–4 dan 172).

³⁹ No. 22/G/TUN/1992/PTUN-Smg., diperkuat oleh No. 49/B/1993/PT.TUN-Sby.

⁴⁰ No. 44/G/1991/PTUN-Jkt.

⁴¹ No. 44/G/1991/PTUN-Jkt.

mengosongkan pasar.⁴² Selanjutnya, dalam *Yulianti dkk. melawan Walikota Bogor*,⁴³ yang juga merupakan perkara penggusuran pasar, ketua PTUN Jakarta menolak memeriksa perkara tersebut karena keputusan yang digugat itu tidak bersifat individual. Alasannya adalah bahwa “tidak mungkin menentukan siapa saja pedagang di pasar itu” yang jelas tidak benar –setidaknya secara teoretis, identitas mereka bisa ditentukan. Yang lebih penting adalah bahwa ini menunjukkan bahwa hakim-hakim di pengadilan yang sama sering kali memiliki pandangan yang bertentangan dalam perkara serupa.

Jelas bahwa konsep “konkret” dan “individual” cukup menimbulkan kontroversi. Telah terjadi ketidakpastian tentang sasaran ketentuan ini, dan tentang apakah nama-nama mereka yang dituju oleh sebuah keputusan tata usaha negara haruslah dimuat agar keputusan tersebut berada dalam kewenangan PTUN. Terutama, amat aneh bahwa pertanyaan terakhir di atas muncul, karena kini uji material mengakui kemungkinan pihak ketiga untuk mengajukan gugatan ke PTUN. Alasan utamanya tampaknya adalah bahwa para hakim mengalami kesulitan untuk membedakan individualitas yang tampak dari keputusan –bila nama mereka dimuat– dan individualitas yang bisa ditentukan dari sebuah keputusan yang lebih abstrak.

Final

Terkait erat dengan persyaratan bahwa sebuah keputusan harus memiliki dampak hukum adalah ketentuan bahwa keputusan itu haruslah final. Menurut Penjelasan, ini berarti bahwa sebuah keputusan tata usaha negara harus berlaku tanpa harus menunggu persetujuan dari badan atau pejabat lain. Contoh keputusan yang masih harus menunggu persetujuan ini, menurut Indroharto merupakan keputusan yang sementara menunda keputusan lain, seperti pengumuman bahwa seorang warga negara masih diizinkan untuk memulihkan sebuah keadaan pelanggaran hukum sebelum pejabat terkait melaksanakan perintah penggusuran (1993, I:173).

Konsep final ini merupakan salah satu konsep paling kontroversial dalam uji material di PTUN. Satu kategori yang menimbulkan masalah adalah surat instruksi. Dalam *N.S. melawan Wakil Gubernur Jakarta*⁴⁴ Mahkamah Agung telah mengecualikan keputusan-keputusan demikian dari kewenangan pengadilan tata usaha negara, dan membatalkan putusan PTUN dan PTTUN Jakarta. Perkara tersebut adalah permintaan

⁴² Misalnya No. 08/G/1991/PTUN-Jkt. dan No. 165/G/1991/PTUN-Jkt.

⁴³ No. 52/G/1991/PTUN-Jkt.

⁴⁴ No. 17K/TUN/1992, No. 10/B/1991/PT.TUN.Jkt. dan No. 37/G/Pr./1991/PTUN.Jkt. (semua dimuat dalam [Agu. 1992] 2 *Gema Peratun*).

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

tergugat kepada walikota Jakarta Selatan untuk membongkar gudang dan pagar yang dimiliki penggugat, yang diikuti pengumuman walikota bahwa ia akan menggunakan kekuasaan tata usaha negara bila penggugat tidak membongkarnya sendiri. MA dengan tepat berpendapat bahwa penguat seharusnya menyerahkan keputusan tersebut ke PTUN, dan bukan surat instruksi, karena surat demikian tidak memiliki kekuatan hukum mengikat di luar birokrasi.

Tidak semua hakim tata usaha negara memperhatikan putusan ini. Dalam *Suryana dkk. melawan Walikota Bandung*,⁴⁵ misalnya, PTUN Bandung membatalkan sebuah keputusan tata usaha negara yang jelas terkait dengan sebuah surat instruksi. Perkara yang dipermasalahkan adalah sebuah madrasah yang mengalami ketegangan hubungan dengan lingkungan sekitarnya karena menggunakan *loudspeaker* secara berlebihan. Untuk menyelesaikan masalah ini, walikota memerintahkan pembentukan tim untuk mengatur penggunaan gedung madrasah. Lima puluh satu warga menolak penyelesaian ini dan mengajukan gugatan terhadap perintah ini ke PTUN Bandung. Para hakim memutuskan bahwa “perintah ini harus dianggap sebagai suatu persetujuan pada keadaan ini” dan mengasumsikan bahwa ia memiliki konsekuensi hukum, atau final. Hakim banding di PTTUN Jakarta tidak menyetujui logika ini, dan dengan tepat membatalkan putusan tersebut. Mereka merujuk pada putusan MA di atas, dan menyatakan bahwa karena perintah yang digugat adalah surat instruksi, karena ia tidak memiliki dampak hukum bagi siapapun di luar birokrasi.⁴⁶ Kemudian Mahkamah Agung menerbitkan Pedoman Khusus yang menegaskan bahwa instruksi untuk menerbitkan perintah pengurusan bersifat internal, dan dengan demikian tidak dapat digugat dalam PTUN.⁴⁷ Ini mungkin merupakan reaksi terhadap banyaknya kesalahan yang dilakukan PTUN dalam mengadili perkara-perkara demikian.

Pedoman tersebut sayangnya tidak berhasil mencegah masalah lebih lanjut terkait surat instruksi. Dalam perkara-perkara tertentu ketika tidak diketahui apakah keputusan tata usaha negara yang dipermasalahkan bersifat internal atau eksternal, para hakim menggunakan pedoman itu sebagai cara gampang untuk menyatakan bahwa perkara itu berada di luar kewenangan mereka. Perkara terpenting adalah *Lapis Logam Engelz melawan Kepala Departemen Distribusi PLN*.⁴⁸ Keputusan yang digugat ini adalah sebuah surat dari kepala departemen distribusi PLN ke semua kantor cabang PLN dan instalator listrik swasta yang

⁴⁵ No. 11/G/PTUN-Bdg./1992.

⁴⁶ No. 96/B/1993/PT.TUN-Jkt.

⁴⁷ No. 224/Td.TUN/X/1993 hal. I-3.

⁴⁸ No. 13/G/TUN/1992/PTUN-Smg.

melarang penggunaan “batang arde” dari pabrik penggugat. Pengujian menunjukkan bahwa batang arde buatan penggugat tidak memenuhi standar resmi, setelah seorang pesaingnya menuduhnya membuat “tiruan dengan mutu lebih rendah”. PTUN Semarang menerima gugatan tersebut, karena tergugat tidak dapat menunjukkan standar resmi tentang batang arde dan tidak memiliki kekuasaan untuk melakukan pengujian mutu. Namun, PTTUN Surabaya membatalkan putusan ini, menyatakan bahwa keputusan yang digugat adalah surat instruksi yang bersifat internal dan dengan demikian tidak final. Para hakim tampaknya mengabaikan kenyataan bahwa keputusan ini dikirimkan kepada banyak instalator di luar birokrasi, karena mereka tidak menganggap hal ini sebagai pertimbangan.⁴⁹

*Imsanah melawan Kepala Desa Pidodokulon*⁵⁰ memberikan contoh lain tentang masalah dengan sifat final dari sebuah keputusan. Sasaran gugatan itu adalah keputusan tergugat untuk membatalkan penjualan sebuah tambak. Para hakim PTUN Semarang sepakat bahwa kepala desa tidak memiliki kekuasaan untuk melarang penjualan itu, karena ia memerlukan persetujuan dari camat. Namun, gugatan ini ditolak karena keputusan itu tidak akan bersifat final *tanpa* persetujuan ini. Putusan ini ditegaskan oleh PTTUN Surabaya.⁵¹ Tampak bahwa dalam perkara ini, baik PTUN maupun PTTUN menolak mengadili sengketa ini tanpa alasan hukum yang jelas, dengan mengasumsikan bahwa ada cacat hukum yang membuat perkara ini berada di luar kewenangan. Hasilnya jelas tidak seperti yang diinginkan dalam UU PTUN.

Penafsiran aneh serupa – namun kebalikannya – diberikan PTUN Bandung dalam *Arifin dkk. melawan Camat Karawang*, sebuah perkara tentang calon dalam pemilihan kepala desa. Empat pelamar yang ditolak sebagai calon kepala desa oleh camat mengajukan gugatan ke PTUN. Para hakim menolak gugatan ini karena keputusan camat didasarkan pada keputusan internal Panitia Peneliti dan Penguji dan menurut mereka para penggugat seharusnya menggugat keputusan ini (*Pikiran Rakyat*, 20 Januari 1994; *Forum Keadilan*, 10 November 1994). Bila mereka melakukan demikian, gugatan mereka pasti akan ditolak karena keputusan panitia tersebut tidak bersifat final.

Terdapat pula kebingungan tentang perbedaan antara “tidak final” dan “tidak memiliki dampak hukum”. Sebagai contoh adalah *Rahman*

⁴⁹ No. 36/B/1993/PT.TUN-Sby.

⁵⁰ No. 20/G/TUN/1992/PTUN-Smg.

⁵¹ No. 51/B/1993/PT.TUN-Sby.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

*melawan Kepala Dinas Sosial dan Politik Majene.*⁵² Dalam perkara ini PTUN Ujung Pandang memeriksa gugatan terhadap penolakan tergugat untuk merehabilitasi penggugat yang dituduh sebagai mantan komunis. Setelah pertimbangan yang panjang, para hakim menolak gugatan. Meskipun putusan ini tepat, karena tergugat tidak memiliki wewenang tentang hal ini, para hakim menyatakan bahwa putusan ini tidak bersifat final. Sebenarnya yang terjadi adalah bahwa tergugat memberitahu penggugat bahwa terdapat keadaan hukum tertentu yang tidak dapat ia ubah.

Dalam *Wijaya melawan Gubernur Sumatra Utara*,⁵³ PTUN Medan menggunakan pertimbangan serupa dalam perkara penunjukan badan swasta untuk mengelola pembelian sertifikat (perkara lain yang serupa dibahas dalam bagian “Konkret dan Individual” di atas). Ada lima keputusan yang dipermasalahkan:

- persetujuan Gubernur Sumatra Utara untuk memberikan kekuasaan kepada badan swasta itu;
- keputusan Walikota Medan untuk menunjuk badan itu;
- surat dari pejabat yang sama yang menyatakan bahwa kelalaian untuk membeli sertifikat sesuai batas waktu yang ditentukan bisa menimbulkan sanksi;
- surat dari camat tentang hal ini;
- pemberitahuan kepada mereka yang berkepentingan oleh kepala kelurahan.

Bukannya memandang surat terakhir hanya sebagai pengumuman keputusan walikota, yang akan menetapkan batasan daluwarsa perkara, hakim malah beranggapan bahwa surat ini adalah keputusan final yang merupakan pelaksanaan keempat keputusan sebelumnya.

Singkatnya, perkara-perkara di atas menunjukkan bahwa tidak ada kesepakatan tentang unsur utama kewenangan pengadilan tata usaha negara, dan meskipun telah berusaha, MA tidak berhasil memberikan pedoman kepada pengadilan-pengadilan tersebut. Temuan yang lebih mencemaskan adalah bahwa para hakim sering kali tidak memperhatikan hal-hal penting, atau mengabaikannya tanpa memberikan penjelasan. Sering kali argumen mereka tidak sesuai dengan logika yang seharusnya mendasari pemikiran hukum dalam tradisi keperdataan.

⁵² No. 14/Srt.G/TUN/1991/PTUN-Updg., diperkuat oleh No. 02/Bdg.G.TUN/1992/PT.TUN-Updg. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

⁵³ No. 16/G/1991/PTUN-Mdn. (dimuat dalam Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*, hal. 123–46).

(d) Keputusan tata usaha negara yang dikecualikan

Kewenangan pengadilan tata usaha negara dibatasi lebih lanjut oleh pengecualian jenis-jenis tertentu keputusan tata usaha negara. Beberapa dari pembatasan ini sudah termuat dalam definisi umum keputusan tata usaha negara, namun untuk mencegah kebingungan, mereka disebutkan lagi – misalnya pengecualian peraturan yang bersifat umum dan keputusan yang masih harus mendapatkan pengesahan sebelum diberlakukan. Saya akan membahas pengecualian-pengecualian yang sejauh ini kurang atau tidak diperhatikan.

Akta perdata

Satu pengecualian yang penting – meskipun telah tersirat dalam unsur “akta tata usaha negara” – adalah akta perdata sipil. Semua tindakan perdata yang dilakukan badan atau pejabat tata usaha negara merupakan subjek kewenangan pengadilan perdata. Ini tampaknya merupakan batas yang tegas, namun tetap menimbulkan sejumlah permasalahan pada tingkat teoretis, misalnya, dalam perkara manakah seorang pejabat tata usaha negara diizinkan menggunakan hukum perdata, atau siapa yang berkewenangan atas keputusan-keputusan tata usaha negara untuk mempersiapkan tindakan perdata dalam hukum. Masalah demikian telah dibahas tuntas dalam tulisan-tulisan tentang yurisprudensi dan doktrin Belanda, dan atas dasar ini Indroharto memberikan beberapa pedoman dalam buku teksnya (Indroharto 1993, I:115–35). Namun, hal demikian nyaris tidak memiliki peranan dalam praktik pengadilan tata usaha negara di Indonesia, yang mengalami masalah-masalah yang berbeda– yang hampir semuanya tidak dikenal di Belanda. Alasan utamanya adalah karena PTUN nyaris tidak membatasi dirinya dari mengurus masalah hukum perdata, meskipun ada pengecualian ini. Seperti akan dibahas lebih lanjut dalam bab VI, ini menimbulkan masalah kewenangan yang parah dalam hukum pertanahan, sehingga pengacara sering kali mengirimkan gugatan yang nyaris sama ke PTUN dan sekaligus ke pengadilan perdata.

Namun, dalam dua hal di bidang ini, Mahkamah Agung telah dengan jelas memberikan batasan kewenangan pengadilan tata usaha negara. Yang pertama adalah tentang denda administratif oleh PLN. Perusahaan ini memberikan layanan kepada pelanggan atas dasar kontrak. Kontrak ini memuat klausul yang menyatakan bahwa sengketa antara pelanggan dan PLN hanya bisa diajukan ke pengadilan perdata. Namun, beberapa pelanggan telah mengajukan gugatan ke PTUN dalam sengketa tentang denda yang dijatuhkan PLN. Mereka berpendapat bahwa denda tersebut tidak berhubungan dengan kontrak, karena didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 18/1972 dan 54/1981 yang memberikan kekuasaan kepada PLN untuk memeriksa apakah

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

pelanggan memanipulasi meteran listrik, dan bila terbukti, untuk menerapkan sanksi.

PTUN Jakarta adalah yang pertama menggunakan kewenangannya dalam perkara demikian,⁵⁴ dan PTUN Bandung menyusul dua tahun kemudian.⁵⁵ Menurut pengacara PLN Maria Rombot, antara tahun 1991 dan 1994 sekitar 68 gugatan terhadap PLN diajukan ke PTUN, sementara 30 penggugat mengajukan perkara mereka di pengadilan perdata.⁵⁶ Ketidaktentuan ini akhirnya menghilang ketika dalam *Tanumihardja melawan PLN, PT Surya Indah Permai melawan Kepala Kantor Cabang Distribusi Situbondo dan Rusli melawan Kepala Cabang PLN Jakarta dan Tangerang* Mahkamah Agung memutuskan bahwa perkara denda demikian haruslah digugat ke pengadilan tata usaha negara. Ketiga putusan di atas telah diterbitkan.⁵⁷ Selain itu, perkara tersebut didiskusikan dalam sesi pelatihan para hakim tata usaha negara tahun 1994,⁵⁸ dan hasilnya dianjurkan dalam Petunjuk Pelaksanaan No. 197/Td.TUN/XI/1994 dari wakil ketua.

Masalah kedua terkait dengan risalah pelelangan oleh Kantor Lelang Negara. Bermula dengan *Hadiwono melawan Kepala Kantor Lelang*,⁵⁹ PTUN Semarang melaksanakan kewenangannya atas risalah tersebut dan memeriksa hubungan hukum perdata yang melandasi sengketa tersebut.⁶⁰ Pada tahun 1996, ketua muda Th. Ketut Suraputra menerbitkan sebuah artikel dalam majalah hakim PTUN *Gema Peratun*, yang memuat argumennya bahwa pengadilan tata usaha negara seharusnya tidak melakukan hal ini, karena mereka tidak berkewenangan atas risalah demikian. Menurut Suraputra, risalah hanya digunakan sebagai bukti perpindahan hak dari satu orang ke orang lain, dan dengan demikian

⁵⁴ No. 89/G/1991/Lst/PTUN-Jkt. (Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Mahkamah Agung-RI Tentang Kewenangan Mengadili* (Jakarta, Mahkamah Agung dengan The Asia Foundation, 1995), perkara-perkara awal lainnya dilaporkan dalam *Kompas* 3 Juli 1991 dan 21 November 1991.

⁵⁵ No. 17/G/PTUN-Bdg./1993.

⁵⁶ Rombot, M., "Permasalahan Kompetensi Peradilan di Dalam Hal Pengajuan Gugatan Terhadap Keputusan Pejabat PT PLN (Persero) Dalam Hasil Operasi Penertiban Listrik (OPAL)", (Nov. 1994), 6 *Gema Peratun*, hal. 59-60.

⁵⁷ No. 15K/TUN/1992 ([Maret 1994] 4 *Gema Peratun*), No. 44K/TUN/1992 ([Jan. 1994] 3 *Gema Peratun*) dan No. 14K/TUN/1993 (Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Mahkamah Agung-RI Tentang Kewenangan Mengadili*).

⁵⁸ Untuk laporan tentang sesi ini, dan makalah-makalah yang dipresentasikan di dalamnya, lihat (Nov. 1994), 5 *Gema Peratun*.

⁵⁹ No. 25/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

⁶⁰ Perkara-perkara yang serupa adalah No. 07/G/TUN/1994/PTUN-Smg., No. 14/G/TUN/1994/PTUN-Smg. Di Bandung saya menemukan beberapa perkara serupa, namun semua gugatan ditarik pada tahap awal.

memiliki sifat keperdataan.⁶¹ Hal ini jelas sesuai dengan sasaran UU PTUN dan penting untuk mencegah konflik antara PTUN dan pengadilan perdata. Namun, MA tidak menerbitkan surat edaran atau dokumen resmi lainnya, dan kemungkinan para hakim PTUN tidak akan merasa terikat – atau diyakinkan – oleh artikel tersebut.⁶²

Tentang akta notaris, yang merupakan sumber kontroversi ketiga dalam bidang ini, MA tidak memberikan pedoman apa pun. Setelah putusan kasasi kontroversial dalam *Dahniar dkk. melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional* (yang telah dibahas terkait notaris), timbul diskusi yang dimenangkan para penentang anggapan bahwa akta notaris adalah akta tata usaha negara. Hakim PTUN Irfan Fachruddin mengajukan kesimpulan yang paling tegas dalam sebuah artikel di majalah hakim *Varia Peradilan* (Fachruddin 1994:144–151). Selain fakta bahwa akta notaris menunjukkan hubungan keperdataan, menurut Fachruddin, kewenangan PTUN dan pengadilan perdata akan tercampur aduk bila preseden dalam *Dahniar dkk. melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional* diikuti. Namun, dalam surat petunjuk untuk PTUN tahun 1996 (No. 41/Td.TUN/V/1996), Mahkamah Agung tidak memberikan penyelesaian bagi masalah itu. Surat tersebut hanya menyatakan bahwa pandangan para hakim tata usaha negara tentang akta notaris masih belum mencapai kesepakatan.

Untunglah, edaran ini tidak memiliki dampak serius, karena akta notaris jarang digugat ke pengadilan tata usaha negara. Lebih lanjut lagi, hakim-hakim PTUN tidak merasa perlu untuk membatalkan akta notaris demikian atas inisiatif mereka, karena mereka bisa mencapai hasil yang sama dengan memerintahkan pembatalan sertifikat tanah (Lihat bab VI). Namun, tetap saja ada pengecualian. Dalam *Soediarti dan Subroto melawan Kepala Badan Pertanahan Semarang*⁶³ PTUN Semarang membatalkan akta notaris yang menjadi dasar sertifikat tanah yang dipersengketakan tanpa ada permintaan, segera setelah MA mengumumkan putusannya tentang *Dahniar dkk. melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional*. Putusan demikian hanyalah salah satu aspek dari kekacauan kewenangan tentang sengketa tanah; hal ini akan dibahas dalam bab VI.

Selain ketiga kategori tersebut, PTUN harus menghadapi berbagai perkara lain di mana batasan kewenangan antara pengadilan perdata dan tata usaha negara menjadi masalah. Tumpang tindih antara hukum perdata dan hukum publik memang lazim dalam perspektif Belanda,

⁶¹ Suraputra, T.K., “Wewenang Peratun Untuk Menunda Atau Membatalkan Lelang Objek Jaminan Kredit Yang Dilakukan Oleh Kantor Lelang Negara”, (1996) 8 *Gema Peratun*, hal. 163.

⁶² Tentang masalah terikat atau tidak, lihat bab VII bagian 4(b).

⁶³ No. 04/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

namun di negeri itu telah cukup banyak yurisprudensi yang tercipta. Mahkamah Agung Indonesia tidak berusaha menyelesaikan masalah perbedaan penafsiran di pengadilan yang lebih rendah, baik melalui penerbitan putusan kasasi, surat edaran atau bentuk-bentuk lainnya. Keberagaman putusan dalam perkara-perkara serupa menunjukkan bahwa demi kepastian hukum, pedoman demikian amatlah diperlukan.

Sebuah contoh yang baik adalah keterlibatan administrasi lokal dalam perundingan antara perusahaan pengembang dan penduduk setempat. Dalam beberapa perkara, pengadilan tata usaha negara telah menyatakan kewenangan mereka atas keputusan yang diambil dalam konteks keterlibatan demikian, namun dalam perkara-perkara lain, mereka menolak memeriksa gugatan demikian. Salah satu pengecualian adalah *Yulianti dkk. melawan Walikota Bogor*.⁶⁴ Yang mendasari gugatan itu adalah sengketa antara perusahaan pengembang dan pemilik kios tentang harga yang pantas untuk renovasi kios-kios mereka di pasar. Walikota Bogor mengeluarkan keputusan yang memuat harga yang ia tetapkan dan perintah penggusuran bagi mereka yang menolak menaatinya. Kecewa dengan hasil ini, sejumlah pedagang mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta, namun gugatan itu ditolak. Menurut ketua sidang, walikota telah bertindak dalam kapasitasnya sebagai penyelia kinerja kontrak antara para pedagang dan perusahaan pengembang, sehingga keputusannya adalah tindakan perdata. Namun, karena penyeliaan ini terkait erat dengan penggunaan kekuasaan hukum perdata seperti penerbitan perintah penggusuran, kebenaran pandangan PTUN Jakarta ini mungkin bisa dipertanyakan.

Biasanya hal sebaliknya yang terjadi, yaitu bahwa pengadilan-pengadilan menyatakan kewenangannya terlalu dini. Dalam *Sitorus dkk. melawan Walikota Bandung*⁶⁵ PTUN Jakarta harus memeriksa apakah tergugat telah menerbitkan keputusan yang digugat itu dalam kapasitasnya sebagai pejabat atau berdasarkan kontrak perdata. Gugatan itu terkait dengan pertanyaan tentang siapa yang berhak mengelola Akademi Akuntansi Bandung. Pihak-pihak yang terlibat telah menunjuk walikota sebagai pejabat pengelola sampai masalah ini diselesaikan secara perdata. Setelah putusan tercapai, walikota mengembalikan pengelolaan akademi itu ke pihak yang menang dalam gugatan, seperti disepakati sebelumnya. Namun, pihak yang kalah mengajukan gugatan ke PTUN, dengan alasan bahwa walikota telah melampaui kekuasaan yang diberikan kepadanya dalam kontrak. Artinya, ada pengakuan tersirat bahwa walikota telah melakukan tindakan yang diatur dalam

⁶⁴ No. 52/G/1991/PTUN-Jkt.

⁶⁵ No. 73/G/1991/YY/PTUN-Jkt. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

hukum perdata, namun para hakim membuat putusan yang berbeda. Menurut mereka, wewenang yang diberikan kepada walikota oleh UU No. 5/1974 demikian luas sehingga ia diasumsikan telah bertindak atas dasar itu. Cara berpikir demikian praktis mengecualikan kemungkinan bahwa seorang walikota dapat melakukan tindakan yang dapat diperdatakan!

Hukum perdata menjadi masalah yang besar dalam hal ini. Selama ini, PTUN cenderung menafsirkan pengecualian terkait hukum perdata sesempit mungkin, namun dengan beberapa pengecualian yang aneh – biasanya tanpa memberikan alasan. Mahkamah Agung berusaha untuk menertibkan keadaan ini, dengan beberapa keberhasilan, namun pada umumnya ia belum memenuhi harapan. Selain itu, dalam perkara akta notaris, justru Mahkamah Agunglah yang menimbulkan kerancuan, bukan pengadilan-pengadilan di bawahnya.

Putusan-putusan yang diambil berdasarkan pemeriksaan oleh sebuah badan peradilan

Satu pengecualian lain yang tegas terhadap kewenangan pengadilan tata usaha negara adalah keputusan-keputusan yang diambil berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh badan peradilan. Selama pembahasan di DPR, pemerintah berpandangan bahwa yang termasuk dalam keputusan demikian bukan saja putusan pengadilan, namun juga keputusan-keputusan yang diambil ketua sidang, misalnya, seperti yang dikeluarkan dalam kapasitasnya sebagai penyelia kenotariatan.⁶⁶ Contoh ini dimuat dalam Penjelasan, dan juga keputusan-keputusan seperti keputusan Badan Pertanahan Nasional untuk memberikan sertifikat baru bagi penggugat yang memenangkan gugatan tentang kepemilikan lahan.

Dalam edisi kedua buku teksnya, Indroharto menyatakan bahwa ia tidak lagi sepakat dengan pengecualian-pengecualian tersebut.⁶⁷ Ia berpandangan bahwa bila sertifikat tanah yang diterbitkan Badan Pertanahan Nasional menyimpang dari perintah yang dimuat dalam putusan pengadilan perdata, pihak yang dirugikan harus diizinkan untuk mengajukan sertifikat tersebut ke PTUN. Selain itu, PTUN seharusnya dimungkinkan untuk memeriksa hasil pelelangan yang diperintahkan ketua pengadilan perdata, untuk mengatasi kesalahan-kesalahan prosedural. Indroharto melangkah lebih lanjut lagi dengan menolak pengecualian keputusan-keputusan yang diambil ketua pengadilan dari kewenangan pengadilan tata usaha negara. Menurutny,

⁶⁶ Sidang Komisi Khusus No. 4.

⁶⁷ Menurut anggota tim perumus Lotulung, Indroharto mengarang contoh-contoh ini sendiri (Wawancara [Juli 1994]).

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

contoh penyeliaan kenotariatan “tidak sepenuhnya benar” karena ketua pengadilan umum dalam hal demikian bertindak sebagai pejabat, bukan hakim. Maka keputusan mereka tidak seharusnya diperlakukan berbeda dari keputusan pejabat “biasa” (Indroharto 1993, I:223–4).

Pandangan ini ditolak pejabat penggantinya, Olden Bidara. Mungkin sebagai tanggapan terhadap perubahan sikap Indroharto, Bidara menerbitkan sebuah artikel dalam *Gema Peratun* untuk menyatakan bahwa PTUN pada umumnya tidak berkewenangan atas tindakan-tindakan yang dilakukan ketua pengadilan perdata, dan pada khususnya tidak berkewenangan atas keputusan-keputusan untuk mengesahkan pelelangan.⁶⁸ Mengambil posisi di tengah-tengah, hakim MA Antonius Soedjadi dan ketua MA Purwoto Gandasubrata dikutip oleh pers bahwa mereka sepakat bahwa langkah-langkah yang diambil oleh ketua pengadilan dalam pengelolaan pengadilan (seperti administrasi kepegawaian) dapat diajukan ke pengadilan tata usaha negara, namun keputusan tentang pelelangan tidak dapat (*Pikiran Rakyat*, 4 Agustus 1993; *Jayakarta*, 12 September 1994). Meskipun tidak ada keseragaman tentang hal ini, tampaknya penafsiran luas Indroharto mendapatkan dukungan.

Satu hal yang layak dicatat adalah bahwa pengadilan tata usaha negara – meskipun tidak selalu – memenangkan kembali kewenangan yang semula hilang dari pengadilan perdata, dan diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) dan badan pelaksanaannya Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara (BUPLN), dan Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara (KP3N). Sistem ini semua dibentuk untuk menjamin agar bank-bank negara bisa melaksanakan hak-hak mereka tentang sekuritas, tanpa gangguan pengadilan perdata.⁶⁹ Namun sejak 1992, PTUN Bandung dan Semarang telah melaksanakan kewenangan mereka atas hampir semua gugatan terhadap badan-badan tersebut. Tidak satupun perkara di mana hakim secara serius menanggapi pandangan tergugat bahwa pengecualian dari pengadilan perdata seharusnya berlaku pula pada pengadilan tata usaha negara.⁷⁰ Dalam *Samadi*

⁶⁸ Bidara, O., “Beberapa Butir Titik Singgung Antara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri”, (Maret 1994), 4 *Gema Peratun*, hal. 172–4.

⁶⁹ Harahap, M.Y.(1988:337–9); Suraputra, T.K. (1996:137). Alasannya adalah karena sebelum badan-badan ini dibentuk, bank-bank pemerintah –seperti badan-badan lain yang memegang hak atas sekuritas– memerlukan persetujuan ketua pengadilan negeri setempat untuk eksekusi. Dasar hukum yang ada yaitu UU No. 49/1960 dan Keppres No. 21/1991. Suraputra dengan meyakinkan berpendapat bahwa sistem ini harus direvisi karena melanggar aturan-aturan mendasar *rule of law* dan UU No. 14/1970 (Suraputra 1996:160–2).

⁷⁰ Namun, ketua muda Th. Ketut Suraputra memberikan argumen yang meyakinkan tentang hal ini dalam artikelnya di *Gema Peratun* (Suraputra, “Wewenang Peratun Untuk Menunda Atau Membatalkan Lelang Objek Jaminan Kredit Yang Dilaksanakan Oleh Kantor Lelang Negara”).

*melawan Ketua PUPN*⁷¹ hakim bahkan menyatakan dalam pertimbangan hukum mereka bahwa surat paksa PUPN memiliki kekuatan hukum serupa dengan putusan sidang. Namun, tanpa memberikan penjelasan mengapa hal ini tidak memiliki dampak bagi kewenangan mereka, mereka menunjukkan hubungan hukum perdata yang melandasi surat paksa tersebut sebagai pertimbangan hukum.⁷²

Ketiadaan keseragaman dalam hal ini digariskan oleh *Tunggal dan Tunggal melawan BUPLN Bandung*,⁷³ di mana wakil ketua PTUN Bandung menolak gugatan terhadap BUPLN tanpa memberikan alasan. Keanehan putusan ini – tanpa alasan dan tanpa memberikan kesempatan bagi gugatan ini untuk melampaui tahap penolakan – lebih tampak lagi, karena pengadilan yang sama sebelumnya menerima dua gugatan serupa untuk diadili, sebelum menolak gugatan ini.⁷⁴

Beberapa hakim PTUN telah memperluas lebih lanjut cakupan kewenangan di bidang ini. Contoh yang baik adalah perintah penundaan yang diterbitkan ketua PTUN Jakarta terhadap perintah eksekusi KP3N dalam *Koperasi Buruh PGNI melawan Ketua KP3N*. Alasan penundaan ini adalah bahwa para buruh perusahaan yang asetnya akan dilelang memiliki klaim yang substansial terhadap majikan mereka karena upah mereka belum dibayar. Karena pelelangan akan dilakukan atas nama kreditor lain –yaitu BRI– PTUN pada dasarnya membuat putusan perdata biasa, yaitu kreditor mana yang mendapatkan haknya dalam perkara kepailitan! (*Merdeka*, 18 Oktober 1996).

Perkara *Syamsudin melawan Ketua KP3N* menimbulkan kekacauan, namun hal ini timbul dari langkah-langkah yang diambil pengadilan perdata. Ketika proses PTUN menggugat perintah pelelangan yang diberikan tergugat berada di tingkat kasasi, penggugat meminta pengadilan perdata untuk memberikan penundaan sementara terhadap pelelangan, suatu permintaan yang sebelumnya tidak dipenuhi oleh PTUN. Pengadilan perdata mengeluarkan perintah tersebut. Sialnya bagi penggugat, panitera membuat kesalahan ketik, menuliskan “1966” dan bukan “1996” sebagai tanggal perkara. Setelah pengadilan perdata mendapatkan ketua yang baru, ia memutuskan bahwa putusan tersebut tidak sah dan memerintahkan pelelangan untuk dilaksanakan, meskipun pengadilan tinggi perdata pada saat itu telah memutuskan bahwa penundaan tersebut tetap sah. Artinya, pengadilan perdata dua kali mengabaikan putusan pengadilan lainnya! (*Tiras*, 21 Juli 1997).

⁷¹ No. 26/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

⁷² Menurut Suraputra, ini sepenuhnya berada di luar kekuasaan pengadilan administratif (1996:148–9).

⁷³ No. 15/G/TUN-Bdg./1994.

⁷⁴ No. 02/G/PTUN-Bdg./1992 dan No. 06/G/PTUN-Bdg./1993.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

Subjek berikutnya adalah perintah eksekusi dari ketua pengadilan perdata. Tergugat dalam perkara demikian biasanya adalah kepala Kantor Lelang Negara dan sasaran gugatan adalah risalah pelelangan, termasuk hasilnya. Kewenangan dalam perkara demikian sering kali tercampur aduk, dan beberapa kali menimbulkan “sengketa” antara pengadilan-pengadilan yang berbeda. Salah satunya terjadi di Semarang, ketika dalam *Sumanah melawan Kepala Kantor Lelang Negara di Semarang*⁷⁵ wakil ketua PTUN menerbitkan perintah penundaan terhadap eksekusi hasil lelang yang disahkan ketua PN Semarang. Tampaknya ia tidak peduli dengan perintah penundaan tersebut dan tetap memberikan properti yang dilelang kepada pembeli (Lihat juga *Forum Keadilan*, 1 September 1994). Perkara-perkara serupa terjadi di Medan dan Batam.⁷⁶ Sementara gugatan di Medan dan Semarang telah diterima sebelum penerbitan artikel oleh ketua muda Olden Bidara – yang menolak kewenangan pengadilan tata usaha negara dalam perkara-perkara demikian – perkara di Batam diperiksa *setelah* artikel tersebut diterbitkan. Perkara-perkara demikian menunjukkan dengan jelas bahwa ketua muda tersebut hampir tidak memiliki wewenang untuk mempengaruhi opini hukum para hakim-hakim “bawahannya” (Lihat lebih jauh di bab VIII bagian 4(b)).

Ketua pengadilan agama juga mendapatkan risiko panggilan dari kolega mereka di pengadilan tata usaha negara. Satu contoh adalah *Kaligis melawan Ketua Pengadilan Agama Jakarta Selatan*, perkara gugatan terhadap keputusan untuk melakukan eksekusi sementara dalam sebuah perkara warisan oleh ketua PA Jakarta Selatan, yang memang hadir dalam sidang di PTUN untuk mempertahankan putusannya (*Forum Keadilan*, 12 November 1992; *Pos Kota*, 30 Januari 1993; *Pelita*, 17 Februari 1993). Namun para hakim pengadilan tata usaha negara tidak berani menerima gugatan terhadap putusan ketua MA. Satu gugatan demikian ditolak–gugatan terhadap penolakan ketua MA untuk memberikan salinan putusan dalam perkara *Bank Danamon* (*Pelita* 6 Agustus 1992). Dua perkara lain ditolak dalam situasi yang serupa (*Pos Kota*, 12 Agustus 1993; *Terbit*, 2 Agustus 1993; *Jayakarta*, 12 September 1994).

Perkara-perkara tersebut masih berada di dalam cakupan interpretasi luas Indroharto tentang kewenangan, tetapi dalam beberapa perkara, para hakim PTUN telah melangkah lebih jauh dan mengabaikan putusan pengadilan perdata. Ini paling banyak terjadi dalam lingkup hukum

⁷⁵ No. 14/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

⁷⁶ *Kompas*, 22 Juni 1992, wawancara dengan mantan ketua PTUN Medan Siahaan (November 1994), *Forum Keadilan*, 9 September 1996, *Gatra*, 7 Desember 1996. Dalam perkara Batam salah satu hakim yang memeriksa perkara ini berpendapat di media bahwa “putusan ini dikeluarkan hanya karena pertimbangan personal ketua [pengadilan perdata] yang bertindak sebagai pejabat pelaksana atas permintaan penggugat.”

agraria, tetapi juga satu kali dalam perkara perkawinan. Pembahasan tentang hal ini akan dilakukan dalam bab VI dan VII. Pengecualian terhadap kewenangan pengadilan perdata ini jelas merupakan salah satu masalah terbesar dalam praktik pengadilan administratif. Hal ini tidak saja menunjukkan masalah tentang pembatasan kewenangan PTUN, tetapi juga mengindikasikan bagaimana tidak konsistennya para hakim PTUN menafsirkan ketentuan penting demikian – tanpa memandang sumber-sumber yang bisa memberikan keseragaman hukum.

Putusan-putusan yang diambil berdasarkan ketentuan hukum pidana

Perdebatan parlementer tentang RUU PTUN menunjukkan bahwa pemerintah tidak menginginkan campur tangan PTUN dalam hukum pidana sama sekali, dengan mengecualikan gugatan terhadap perintah ekstradisi dan sebagainya (Lihat bab II bagian 7). Namun, Penjelasan tidak menunjukkan adanya hal ini, dan hanya memberikan tiga contoh keputusan yang tidak bisa digugat di depan pengadilan tata usaha negara: (1) keputusan jaksa yang menyatakan bahwa seseorang telah memenuhi syarat untuk menjalani masa tahanan luar, (2) keputusan jaksa untuk menahan seseorang, atau (3) keputusan jaksa untuk menyita hak milik tersangka. Indroharto menambahkan bahwa alasan pengecualian putusan-putusan yang bersifat pidana adalah untuk mencegah tumpang tindih kewenangan (Indroharto 1993, I:222). Ini berarti bahwa ada petunjuk dalam sumber-sumber hukum yang tersedia bagi para hakim tidak menunjukkan bahwa mereka tidak berkewenangan atas gugatan terhadap perintah ekstradisi.

Namun, pengadilan tata usaha negara telah menafsirkan pasal ini lebih mendekati keinginan penyusun undang-undang, dibandingkan apa yang mereka bayangkan. Ini bisa ditunjukkan dari *Kadarisman melawan Direktur Jenderal Imigrasi*. Keputusan yang digugat – memerintahkan ekstradisi penggugat – telah dikeluarkan oleh direktur jenderal imigrasi, yang setelah prosedur yang cacat berat untuk mencabut kewarganegaraan penggugat kemudian memerintahkan untuk menahannya sebelum mengekstradisinya. Sebelum langkah ini dijalankan, “korban” mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta, menyatakan bahwa ia masih warga negara Indonesia dan dengan demikian tidak dapat diekstradisi atau ditahan. Para hakim menolak gugatan itu, dengan alasan bahwa ketentuan yang mendasari keputusan ini bersifat pidana (*Pelita*, 21-5, 18 Juni 1992). Ini berarti bahwa mereka lalai mengakui bahwa Pasal 5 UU Darurat No. 9/1953 tidak memberikan alasan apapun untuk penafsiran demikian, sementara Pasal 1 di bawah 11 UU Imigrasi No. 9/1992 bahkan dengan tegas menyatakan bahwa keputusan tentang ekstradisi adalah

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

keputusan tata usaha negara.⁷⁷

Telah ada beberapa perkara lain di mana hakim menolak kewenangan dengan alasan bahwa keputusan termasuk dalam pengecualian berdasarkan hukum pidana, meskipun jelas-jelas berdasarkan ketentuan tata usaha negara. *Ritonga melawan Kepala Kantor Cabang Bank Indonesia Semarang*,⁷⁸ adalah perkara perintah Bank Indonesia untuk membekukan deposito. Gugatan ini ditolak, namun penjelasan mengapa perintah ini dianggap bagian hukum pidana tidak diberikan. Dalam *Soetjojo melawan Kantor Cabang PT Bank Tabungan Negara Yogyakarta*,⁷⁹ juga tentang pembekuan deposito, PTUN Semarang berpendapat bahwa bank hanya memenuhi perintah polisi. Argumen ini tidak memiliki dasar hukum, karena yang ada hanyalah permintaan polisi – bukan perintah. Seperti dalam perkara yang disebutkan di atas, para hakim tidak memberikan alasan mengapa mereka beranggapan bahwa putusan ini bersifat kepidanaan.

Keputusan yang lebih masuk akal dikeluarkan oleh ketua PTUN Jakarta untuk menolak gugatan penundaan yang diajukan pimpinan PDI Megawati Soekarnoputri terhadap perintah yang mewajibkannya untuk bersaksi di muka polisi dalam pemeriksaan pidana terhadap Harianto Taslam (*Media Indonesia*, 24 Juni 1997). Bila pengadilan tata usaha negara disertai kewenangan dalam perkara-perkara demikian, sengketa dengan pengadilan pidana, seperti telah terjadi dalam bidang perdata, tentunya akan terjadi.

Secara keseluruhan, tampaknya pengadilan tata usaha negara telah lebih daripada hati-hati dalam bidang ini untuk menghindari tekanan politik. Ini menjelaskan mengapa tumpang tindih kewenangan dengan pengadilan pidana tidak terjadi. Hukum pidana di Indonesia rentan terhadap gejolak politik, dan catatan Orde Baru menunjukkan bahwa dalam bidang ini ia sama sekali tidak menyukai bila pengadilan ikut campur dalam bidang kekuasaan mereka. Dari sudut pandang tersebut, pengadilan tata usaha negara memiliki alasan yang jelas untuk mengamati batas-batas kewenangan dalam bidang ini, yang sayangnya sering mempersempit cakupan kerja mereka, dibandingkan apa yang dimuat dalam UU PTUN.

⁷⁷ Selain itu, Penjelasan UU Imigrasi menyatakan bahwa PTUN memiliki yurisdiksi atas mereka. Meskipun belum diberlakukan, UU ini disahkan sebelum putusan dikeluarkan, dan telah banyak tulisan tentang hal ini di surat kabar – sehingga para hakim semestinya telah mengetahui hal ini.

⁷⁸ No. 05/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

⁷⁹ No. 15/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

Keputusan-keputusan terkait administrasi angkatan bersenjata

Beberapa keputusan tertentu dikecualikan dari kewenangan pengadilan tata usaha negara karena mereka terlalu sensitif dengan masalah politik. Contoh terpenting adalah keputusan-keputusan yang terkait administrasi angkatan bersenjata. Penting untuk memperhatikan bahwa perdebatan parlementer tentang masalah ini adalah terkait keputusan internal angkatan bersenjata, atau keputusan tentang personil. Redaksi ketentuan dalam UUPTUN—“keputusan-keputusan terkait administrasi angkatan bersenjata”—merupakan hasil logis perdebatan ini. Indroharto menambahkan dalam bukunya bahwa semua keputusan “eksternal” angkatan bersenjata adalah subjek kewenangan pengadilan tata usaha negara, dan Benjamin Mangkoedilaga telah membela alur pikir serupa dalam sebuah artikel di majalah para hakim *Varia Peradilan* (Indroharto 1993, I:225–7; Mangkoedilaga, B. 1991:153–4). Menurut Mangkoedilaga, semua keputusan “eksternal” polisi – yang merupakan cabang militer di bawah pemerintahan Orde Baru – oleh Bakorstanas atau Kodam/Kodim dalam bidang sosial politik dapat diserahkan ke pengadilan tata usaha negara.

Mahkamah Agung telah memperjelas penafsiran ini dalam Petunjuk Khusus No. 224/Td.TUN/X/1993 Pasal IV. Petunjuk ini memberikan contoh perintah dari komandan militer kepada warga sipil untuk berhenti membangun di sebidang tanah yang masih “berada di bawah pengaruh kepentingan militer”, artinya mendukung kegiatan operasional. Dalam hal ini pengadilan tata usaha negara tidak berkewenangan. Namun, bila pengaruh demikian tidak ada, pengadilan haruslah memeriksa gugatan tersebut.

Yurisprudensi pengadilan tata usaha negara tentang masalah ini tidaklah konsisten. Para perwira militer telah digugat dalam perkara-perkara pengadilan tata usaha negara dalam beberapa kesempatan, namun tidak satupun dalam gugatan-gugatan tersebut permasalahannya adalah keputusan seorang pejabat militer, atau mereka hanya dikaitkan dengan tergugat utama yang bukan dari militer. Artinya tidak ada alasan untuk mengecualikan mereka dengan dasar Pasal 2. Argumentasi demikian diajukan dalam *Naro melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional*⁸⁰ oleh PTUN Jakarta, namun di tingkat banding, putusan ini dibatalkan.⁸¹ Majelis hakim di tingkat banding tidak memberikan alasan penolakan ini. Sebaliknya, dalam perkara yang lebih awal, *Kiem melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional*,⁸² PTUN Jakarta mengajukan alasan yang sama

⁸⁰ No. 08/G/1991/PTUN-Jkt. Di Bandung para hakim juga menerima perwira militer di kalangan tergugat (No. 01/G/PTUN-Bdg./1992).

⁸¹ No. 05/B/1992/PT.TUN-Jkt.

⁸² No. 19/G/1991/PTUN-Jkt.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

dengan PTTUN Jakarta. Inkonsistensi demikian amatlah aneh, karena sebenarnya sudah ada sumber yang jelas, yaitu UU PTUN dan tulisan-tulisan doktriner yang disebutkan di atas. Semua gugatan ini seharusnya diselidiki oleh pengadilan tata usaha negara. Tampaknya bukan tidak mungkin bahwa alasan-alasan politis menjadi dasar putusan-putusan tersebut.

Keputusan oleh panitia pemilihan umum

Keputusan-keputusan oleh panitia pemilihan umum dengan tegas dikecualikan dari kewenangan pengadilan tata usaha negara. Menurut Indroharto, pengecualian ini dilakukan untuk mencegah “dampak negatif yang luas”, yang bisa berarti bahwa pemerintah Orde Baru akan membalas tanpa ampun terhadap PTUN karena berani-beraninya ikut campur dalam pemilihan umum, atau bahwa akan banyak sekali gugatan yang masuk, karena pemilihan umum zaman Orde Baru tidaklah adil maupun bersih. Namun, menurutnya, ini tidak mengecualikan kemungkinan gugatan terhadap penguasa melalui pengadilan perdata (Indroharto 1993, I:227).

Pengecualian ini tidak menimbulkan pertentangan: sejauh ini tidak ada gugatan terhadap keputusan panitia pemilihan. Namun, ini tidak mencegah pengadilan tata usaha negara untuk terlibat dalam sengketa terkait pemilihan di tingkat desa. Karena panitia pemilihan umum tidak berperan dalam pemilihan kepala desa, pengadilan tata usaha negara tidak memiliki alasan untuk menolak gugatan terhadap hasil pemilihan demikian. Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam bab VI.

Keputusan yang dibuat pada saat perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan atau keadaan mendesak untuk kepentingan umum

Selain batasan-batasan umum di atas, Pasal 49 UU PTUN menunjukkan keadaan-keadaan tertentu di mana pengadilan tata usaha negara tidak berkewenangan. Namun, sementara tidak terlalu sukar untuk memahami keputusan tata usaha negara yang dibuat pada saat perang, kondisi bahaya atau bencana alam, “keadaan mendesak untuk kepentingan umum” jelas merupakan konsep yang lebih sulit didefinisikan. Dalam pembahasan oleh DPR, semua partai meminta penjelasan terhadap konsep ini.⁸³ Pemerintah berkompromi dengan menambahkan pada Penjelasan bahwa “kepentingan umum merujuk pada kepentingan masyarakat dan negara dan/atau kepentingan masyarakat dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan hukum yang berlaku.” Hukum mana yang dimaksud tidak dijelaskan, namun setidaknya ada

⁸³ Sidang Komisi Khusus No. 8.

dasar hukum yang seharusnya disebutkan.

Mungkin karena alasan ini, atau mungkin karena mereka tidak menyukai pasal ini, pengadilan tata usaha negara jarang menggunakannya, meskipun dalam berbagai gugatan sensitif mereka bisa saja memanfaatkannya untuk menolak gugatan. Sebagai contoh adalah *Mohamad melawan Menteri Penerangan (Tempo)* atau *Walhi dkk. melawan Presiden (IPTN)*. Sebenarnya saya mengetahui satu perkara di mana pasal ini diterapkan, namun dengan keliru. *Soeradi melawan Camat Jangli*⁸⁴ merupakan gugatan terhadap keputusan seorang pejabat lokal untuk menandai penggugat sebagai ET (Eks Tahanan Politik). Tergugat merujuk pada keputusan Bakorstanas dan menyatakan bahwa ia hanya menjalankannya. Para hakim menolak alasan ini, namun setuju bahwa Bakorstanas terlibat. Ini membuat mereka menganggap bahwa Pasal 49 dapat diberlakukan dan mereka menolak gugatan. Seperti disebutkan di muka, hakim-hakim lain tidak menggunakan pasal ini dalam gugatan-gugatan terkait Bakorstanas. Putusan ini juga cacat karena tidak merujuk pada dasar hukum apapun seperti disyaratkan Penjelasan UU PTUN.

(e) Keputusan tata usaha negara tertafsir

Bila seorang pejabat menolak menerbitkan keputusan tata usaha negara, pengadilan tata usaha negara masih tetap bisa menawarkan solusi. Untuk itu warga negara harus menggunakan apa yang disebut sebagai “keputusan tata usaha negara tertafsir” yang menurut Pasal 3(1) berarti bahwa pengadilan akan menafsirkan adanya keputusan “bila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya”. Ayat 2 dan 3 menambahkan bahwa bila pejabat tidak memberikan tanggapan terhadap permintaan untuk keputusan tata usaha negara, ia diasumsikan menolaknya setelah kadaluwarsanya masa yang ditentukan hukum untuk penerbitan keputusan demikian, atau bila tidak ada batasan waktu, setelah empat bulan.

Ketentuan ini menimbulkan perdebatan serius dalam pembahasan di DPR, terutama tentang bagaimana keputusan tertafsir yang belum ditulis, seperti disyaratkan dalam Pasal 1 ayat (3) UU PTUN bisa menjadi subjek kewenangan PTUN.⁸⁵ Dalam bukunya, Indroharto menulis bahwa penggugat harus mengatasi masalah pembuktian ini dengan memastikan bahwa tanda terima permintaan keputusan telah dicatat (Indroharto 1993, I:185-7).

Kemungkinan masalah lain yang diduga oleh para pembahas di DPR adalah penerapan batasan waktu, yang akan dibahas dalam bagian

⁸⁴ No. 14/G/TUN/1992/PTUN-Smg. Lihat juga bab VII bagian 4.

⁸⁵ Sidang Komisi Khusus No. 4.

3. Indroharto telah menambahkan bahwa akan sulit menentukan apakah, dan kapan, seorang pejabat memiliki kewajiban untuk menerbitkan keputusan tata usaha negara. Ia menyarankan pemecahan berupa praduga adanya kewajiban bila seorang pejabat memiliki kekuasaan untuk menerbitkan keputusan yang diminta (Indroharto 1993, I:185-7).

Meskipun administrasi publik Indonesia memiliki reputasi lambat, alih-alih sangkil, hanya sedikit saja perkara yang diajukan yang terkait keputusan tertafsir. Ini hal yang perlu dicatat, bila kita memperhatikan banyaknya surat pembaca, artikel surat kabar dan kabar burung yang mengeluhkan lambatnya kinerja badan-badan tata usaha negara dalam menanggapi permintaan keputusan tata usaha negara – itu pun bila mereka memberikan tanggapan pada akhirnya.⁸⁶ Dalam perkara-perkara yang diajukan ke pengadilan tata usaha negara yang melibatkan keputusan tertafsir, tampak bahwa para hakim tidak terlalu memahami konsep ini—meskipun dengan cara yang berbeda dari cara yang ditunjukkan argumen-argumen di atas.

Dalam perkara-perkara tentang keputusan tertafsir yang disidangkan dalam pengadilan tata usaha negara, ada dua perkara di mana tergugat *sudah* mengirim surat penolakan kepada penggugat. Perkara pertama, *Pranoto melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Jawa Tengah*,⁸⁷ terkait dengan permintaan hak guna bangunan ke BPN. Permintaan ini ditolak sampai tim yang ditunjuk gubernur menyelesaikan masalah kepemilikan tanah tersebut. Tiga permintaan lanjutan oleh penggugat tidak dijawab. Majelis hakim memutuskan bahwa gugatan tersebut tidak terlambat: permintaan pertama dan kedua tidak diperhitungkan karena penggugat belum membayar biaya yang disyaratkan. Sebagai akibatnya, hanya permintaan terakhir yang dianggap sah, sehingga pengadilan menerima perkara itu – meskipun sebelumnya telah ada penolakan tegas terhadap permintaan, yang masih belum dibayar!

Alasan yang cerdas itu tidak digunakan oleh PTUN Pontianak dalam *Wijaya melawan Kepala Kantor Pertanahan Pontianak*.⁸⁸ Fakta-fakta dalam perkara ini serupa dengan perkara di atas, namun permintaan kedua untuk perpanjangan HGB diajukan pada bulan Agustus 1991. Pada bulan Desember 1991, permintaan ini ditolak oleh Badan

⁸⁶ Lihat *Kompas*, 24 Oktober 1994 dan 26 November 1993 tentang Badan Pertanahan Nasional, atau *Kompas* 28 Oktober 1993 dan 8 Mei 1995 tentang pemrosesan IMB. Kadang-kadang bahkan seorang pejabat akan mengkritik keras organisasinya sendiri, misalnya kritik menteri negara agraria/kepala BPN Sony Harsono terhadap BPN (*Kompas*, 29 November 1993).

⁸⁷ No. 11/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

⁸⁸ No. 26/PTUN/G/Ptk./1993 (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

Pertanahan Nasional. Karena penggugat baru mengajukan gugatannya pada bulan Oktober 1993, tergugat mengajukan keberatan karena batasan daluwarsa perkara itu telah terlampaui. Menurut para hakim hal ini tidak benar, karena bukan penolakan pada bulan Desember 1991 yang dipermasalahkan –tampaknya ini tidak diperhitungkan– namun penolakan tertafsir terhadap permintaan yang sama. Bagaimana sebuah permintaan bisa ditolak dengan dua cara tersebut tidak dijelaskan oleh pengadilan, dan putusan juga tidak menjelaskan sejak kapan batasan daluwarsa perkara mulai dihitung. Dalam pandangan saya, gugatan ini terlambat satu setengah tahun.⁸⁹

Putusan itu sudah merujuk pada jenis putusan yang akan dibahas di bagian berikut, di mana kita akan melihat bagaimana hakim-hakim dengan berbagai cara berusaha menghindari batasan kewenangan yang timbul dari batasan daluwarsa perkara. Akan tampak jelas bahwa ini bukan usaha yang tepat untuk mengkonstruksikan kewenangan sesuai UU PTUN.

(f) Keputusan yang diambil dalam banding administratif

Menurut UU PTUN, pihak yang merasa dirugikan bisa menggugat badan tata usaha negara melalui dua cara, tergantung hukum. Dalam kondisi tertentu, yang dimungkinkan oleh Pasal 48 UU PTUN, pihak tersebut harus melalui sistem banding administratif yang rumit sebelum ia diizinkan mengajukan gugatan melalui pengadilan. Proses banding tersebut harus dilakukan ke badan administratif yang lebih tinggi atau panitia yang dibentuk khusus untuk kepentingan ini, seperti Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) atau P4P dan P4D. Keputusan dari badan yang lebih tinggi atau panitia khusus ini kemudian dapat digugat langsung ke PTTUN. Sistem banding administratif yang rumit ini – peninggalan sistem kolonial Belanda – tidak dihapuskan, namun digabungkan ke dalam sistem yang kini berlaku.

Penjelasan Pasal 48 memuat daftar bentuk-bentuk utama keputusan tata usaha negara yang dapat digugat langsung ke PTTUN, namun secara tegas menyatakan bahwa daftar ini tidaklah lengkap. Termasuk di dalamnya adalah keputusan Majelis Pertimbangan Pajak, Bapek, P4P dan keputusan gubernur terhadap pengajuan banding terkait izin gangguan.

Indroharto menegaskan bahwa Pasal 48 tidak berlaku pada keberatan-keberatan yang tidak secara resmi dimungkinkan oleh hukum. Keputusan-keputusan tentang keberatan-keberatan demikian haruslah diajukan ke PTUN, bersama dengan keputusan aslinya. Dalam

⁸⁹ Perlu diperhatikan bahwa Indroharto tidak berkomentar tentang masalah batasan daluwarsa perkara dalam catatannya. Hadjon hanya berkonsentrasi pada fakta bahwa tidak mungkin ada penolakan tersirat bila sudah ada penolakan secara tegas.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

hal itu penggugat harus memperhatikan batasan daluwarsa perkara, karena batasan tersebut mulai dihitung dari hari keputusan asli diambil, bukan keputusan tentang keberatan (Indroharto 1993, II:53). Dalam hal ini sistem pengadilan tata usaha negara Indonesia sangat berbeda dari Belanda, di mana prosedur keberatan selalu lebih dahulu daripada prosedur ke pengadilan tata usaha negara.⁹⁰ Sistem Indonesia ini lebih jelas dan lebih cepat dalam hal ini.

Pembahasan publik pertama tentang sistem gabungan ini terkait pertanyaan apakah pembatalan atau penundaan keputusan P4P oleh menteri tenaga kerja harus diajukan ke PTTUN atau PTUN. Menurut UU No. 22/1957 tentang penyelesaian perselisihan perburuhan, keputusan P4P hanya dapat diajukan ke menteri perburuhan (menteri tenaga kerja) untuk dibatalkan bila mengancam ketertiban umum atau kepentingan negara, dan keputusan menteri jelas bukanlah bentuk banding administratif. Masalah ini adalah salah satu hal yang dibahas pada sesi pelatihan bagi para ketua PTUN tahun 1994, dan terjadi perbedaan pendapat antara mereka. Namun, pandangan yang dominan tampaknya adalah bahwa keputusan-keputusan P4P dan menteri haruslah diselidiki secara terpisah, yang pertama oleh PTTUN, dan yang kedua oleh PTUN.⁹¹ Pandangan ini didukung dalam Petunjuk Pelaksanaan No. 196/Td./TUN/XI/1994 dari ketua muda.

Data yang tersedia, walaupun sedikit, menunjukkan bahwa penafsiran ini pada umumnya diterima. PTTUN Jakarta tampaknya melaksanakan kewenangannya atas gugatan-gugatan terhadap P4P bila belum ada banding yang diajukan ke menteri tenaga kerja. Baik dalam *PT Santan Mas Delta Raya Construction melawan P4P*⁹² dan *Wajiati dkk. melawan P4P (Forum Keadilan, 9 Desember 1993)* PTTUN Jakarta menolak eksepsi yang diajukan P4P terhadap kewenangannya.

Namun adalah hal yang perlu dicatat bahwa keputusan P4P diperlakukan sebagai keputusan tata usaha negara biasa, bukan sebagai putusan tingkat pertama. Dalam *H.U. melawan P4P*⁹³ PTTUN Jakarta lebih memperhatikan jalannya peristiwa yang mengarah pada pemutusan hubungan kerja penggugat, bukan sengketa tentang jumlah kompensasi yang layak, meskipun kedua pihak telah sepakat dengan proses PHK dan P4P telah memeriksa masalah itu dengan mendalam.

⁹⁰ Satu-satunya pengecualian adalah banding untuk perintah pelarangan, yang bisa diminta sebelum prosedur keluhan diselesaikan.

⁹¹ Hal ini dimuat dalam makalah oleh "Kelompok Cendrawasih". Lihat Kelompok Cendrawasih, "Apakah Keputusan Menteri Tenaga Kerja Yang Membatalkan Atau Menunda Pelaksanaan Suatu Keputusan P4P Dapat Digugat Di Pengadilan Tinggi TUN Atau di Pengadilan TUN?", (Juli 1994), 5 *Gema Peratun*, hal. 74-80.

⁹² No. 17/G/1991/PT.TUN-Jkt. ([Juli 1994] 5 *Gema Peratun*).

⁹³ No. 02/G/1991/PT.TUN-Jkt. ([Agu. 1993] 2 *Gema Peratun*).

Sidang bahkan meminta kesaksian dari para saksi dalam sidang di P4P.

Pembahasan lainnya –tentang Majelis Pertimbangan Pajak (MPP)–mendapatkan jauh lebih banyak perhatian dari pers, dan mengarah pada pemotongan kewenangan PTTUN secara substansial. Meskipun ditegaskan dalam UU PTUN, kewenangan ini telah ditentang sejak awal, tidak hanya oleh MPP. Panitia kuasi-yudisial ini beranggotakan hakim-hakim pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung, dan menganggap amat aneh apabila keputusan-keputusannya akan dipertimbangkan ulang oleh hakim lain. Maka pada tahun 1993 ketua MPP menulis surat kepada rekannya di PTTUN Jakarta, menolak untuk hadir di sidang dan mengumumkan permintaan kasasi melawan penolakan eksepsinya dalam gugatan yang terkait (*Suara Karya*, 23 Desember 1993). Namun, tidak lama sesudahnya MA membuat putusan dalam perkara lain, *PT Standard Stamping Works Ltd. melawan MPP*,⁹⁴ bahwa PTTUN Jakarta telah dengan sah menggunakan kewenangannya terhadap keputusan MPP, sehingga sengketa ini tampaknya dapat diselesaikan.

Pada saat yang sama, beberapa laporan negatif tentang MPP muncul di surat kabar, menyatakan bahwa ia kelebihan beban kerja dan mengalami penumpukan perkara (Misalnya *Kompas*, 17 Desember 1994). Publisitas negatif ini dimanfaatkan dengan cerdas oleh sekelompok pejabat yang terkait dengan departemen keuangan, yang menginginkan lebih banyak kendali atas sengketa pajak.⁹⁵ Direktur jenderal perpajakan, Fuad Bawazier, mengumumkan bahwa sudah saatnya dibentuk sistem pengadilan pajak khusus, karena PTUN hanya menimbulkan kebingungan (*Republika*, 15 Desember 1993). Banyak kabar beredar bahwa prosedur di pengadilan tata usaha negara terlalu panjang, dan akibatnya tidak ada pajak yang diterima pemerintah⁹⁶ – sebuah argumen yang tidak masuk akal karena proses di PTUN pada prinsipnya tidak menangguhkan eksekusi keputusan yang digugat.⁹⁷ Kampanye hitam ini tampaknya berhasil, karena pada akhirnya dibentuk panitia khusus untuk administrasi peradilan sengketa pajak, meskipun pakar hukum mengkritiknya sebagai pelanggaran sistem peradilan seperti dimuat dalam UU No. 14/1970.⁹⁸ Administrasi peradilan ini berada pada departemen keuangan.

⁹⁴ No. 32K/TUN/1993 ([Jan. 1994] 3 *Gema Peratun*).

⁹⁵ Wawancara dengan pejabat MA Lotulung dan anggota tim perumus UU Perpajakan Hadjon (September 1995, November 1996).

⁹⁶ Lihat misalnya *Forum Keadilan* 3 Februari 1994.

⁹⁷ Jika PTTUN Jakarta memerintahkan penundaan dalam perkara ini, hasilnya akan berbeda, namun tidak ada indikasi demikian.

⁹⁸ Lihat Lotulung (1996:28–31); dan Hadjon, P.M. (1997:34–48). Slamet membela sistem ini (1998:62–73).

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

Sementara bagian penting kewenangan PTTUN Jakarta ini dicabut, sisa kewenangannya tetap utuh – meskipun ada usaha dari beberapa pejabat untuk menghindar dari kewenangan pengadilan tata usaha negara. Dalam *Hendro melawan Direktorat Jenderal Hak Cipta, Cap dan Merek Dagang*, misalnya, tergugat menyatakan bahwa PTUN Jakarta tidak memiliki kewenangan, karena gugatan ini seharusnya diserahkan ke Komisi Banding Merek (seperti dalam PP No. 32/1995). PTUN Jakarta menolak argumen ini, karena komisi itu belum dibentuk. Ia memutuskan bahwa selama komisi ini belum disahkan, PTUN masih kompeten untuk memeriksa gugatan itu.⁹⁹

Sebagai catatan akhir, tidaklah selalu jelas bagi penggugat tentang apakah mereka harus menghubungi PTUN, PTUN atau badan untuk banding administratif. Dalam beberapa perkara saya menemukan bahwa penggugat dirujuk ke badan atau pengadilan yang tepat oleh PTUN.¹⁰⁰

(g) Catatan penutup

Analisis di atas menunjukkan bahwa teori tentang kewenangan pengadilan tata usaha negara tidak selalu jelas, namun tidak cukup menjelaskan mengapa penerapannya menimbulkan sedemikian banyak putusan yang meragukan. Gejala umum yang berlaku di kalangan para hakim tata usaha negara adalah untuk memperluas kewenangan mereka pada perkara-perkara yang tampaknya mendekati kewenangan, namun dengan pengecualian yang tidak diharapkan dan tidak konsisten.

Pertama, kriteria badan tata usaha negara nyaris tidak membatasi kewenangan dalam perkara-perkara melawan badan-badan yang bekerja di perbatasan antara hukum perdata dan hukum tata usaha negara, karena para hakim tata usaha negara sering kali tidak memberikan perhatian memadai pada hal ini. Terutama mereka sering lalai memeriksa apakah sifat hubungan hukum antara penggugat dan tergugat adalah bagian hukum perdata atau tata usaha negara, dan hanya berasumsi bahwa mereka berkewenangan. Sebagai akibatnya penggugat tidak memiliki kepastian pengadilan atau panitia manakah yang harus mereka hubungi. Sebaliknya, pengadilan perdata sering kali menolak perkara-perkara sensitif dengan asumsi keliru bahwa pengadilan tata usaha negara berkewenangan atas perkara-perkara tersebut.

Kedua, UU PTUN tidaklah terlalu jelas mengenai siapa yang harus dituju dalam sebuah gugatan, yang menjadi semakin parah karena rumitnya hubungan hierarkis dan kekuasaan dalam

⁹⁹ *Republika*, 19 Maret 1997. Ini terkait dengan penolakan untuk mendaftarkan merek dagang "Top Point".

¹⁰⁰ No. 135/G/1992/PTUN-Jkt., No. 172/G/1992/PTUN-Jkt., *Kompas*, 26 Juni 1991.

pemerintah Indonesia. Para hakim tata usaha negara di tingkat pertama menyelesaikan masalah ini dengan mengizinkan beberapa tergugat untuk dituju dalam satu gugatan; mereka tidak memperhatikan masalah delegasi wewenang dan mandat pada tahap awal prosedur. Akibatnya adalah putusan mereka rentan terhadap proses banding atau kasasi.

Ketiga, UU PTUN pada dasarnya telah jelas dalam persyaratan bahwa keputusan yang digugat haruslah tertulis, konkret, individual, final, berdasarkan hukum tata usaha negara dan memiliki dampak hukum. Pada tingkat teoretis, pertanyaannya adalah bagaimana menentukan batas antara hukum tata usaha negara dan hukum konstitusi, namun hal ini dalam praktiknya tidak penting. Namun ada beberapa putusan yang tidak konsisten terkait dengan unsur-unsur ini. Beberapa hakim tampaknya tidak memahami konsep dampak hukum, menerima gugatan terhadap keputusan-keputusan yang sebenarnya tidak memiliki dampak hukum – seperti undangan, permintaan rekan atau salinan dokumen Kantor Agraria. Keraguan tentang dampak hukum dan finalitas juga terjadi, misalnya dengan mengaitkan pemberitahuan keputusan yang lebih awal dengan finalitas. Konsep ini juga tampaknya sukar dipahami dalam aspek-aspek lain, dan contoh yang paling mengejutkan adalah penolakan atas dasar tidak mengikat terhadap gugatan yang memerlukan persetujuan dari pejabat lebih tinggi yang belum disetujui. Satu alur pemikiran lain yang tampak jelas adalah bahwa penggugat seharusnya melaporkan keputusan internal terdahulu ke pengadilan, dan bukan keputusan akhir, bertentangan dengan aturan Mahkamah Agung bahwa surat perintah bukan subjek pengadilan tata usaha negara karena bersifat internal. Menyatakan sebuah keputusan sebagai surat perintah menjadi alasan untuk tidak menjelaskan mengapa sebuah keputusan yang digugat dianggap tidak mengikat. Sebagai akibatnya, keputusan “eksternal” sering kali dianggap internal dan dengan demikian tidak dapat digugat.

Individualitas juga sering dipermasalahkan, meskipun tidak sesering masalah finalitas. Beberapa masalah mungkin timbul dari redaksi Penjelasan yang kurang jelas: beberapa hakim mensyaratkan agar nama penerima dimuat, sementara yang lain memeriksa apakah identitas para sasaran dapat ditemukan dari fakta-fakta perkara. Lebih lanjut lagi, pengecualian objek-objek sebagai rujukan individualitas tidak selalu dipatuhi, misalnya dengan menjadikan sebuah tembok sebagai titik rujukan. Persyaratan individualitas dan nyata tidak mencegah keputusan yang bersifat umum ditolak oleh pengadilan tata usaha negara.

Para hakim tampaknya tidak sepakat tentang batasan tindakan tata usaha negara, individualitas dan final, sering kali dengan dampak yang luas terhadap kewenangan mereka. Mahkamah Agung belum

banyak mengambil tindakan untuk menciptakan keseragaman, yang tampaknya memang sukar karena beragamnya masalah. Ini ditekankan oleh contoh surat instruksi, sementara pedoman dari Mahkamah Agung dan putusan yang ada tidak berhasil mencegah munculnya masalah-masalah baru dalam bidang ini.

Masalah-masalah serupa muncul dalam pengecualian kewenangan pengadilan tata usaha negara dalam Pasal 2, yang penerapannya menimbulkan sengketa kewenangan yang serius. Masalah penafsiran tentang pengecualian hukum perdata tampak dalam pemeriksaan gugatan terhadap interferensi penguasa terhadap hubungan hukum antara pihak-pihak privat. Hakim sering kali tidak mempertimbangkan dengan hati-hati apakah dalam perkara demikian penguasa bertindak atas dasar hukum perdata atau hukum tata usaha negara, dan akibatnya kadang-kadang beranggapan berkewenangan atas perkara-perkara yang sebenarnya adalah perkara perdata biasa, sementara di waktu lainnya menolak kewenangan atas perkara-perkara yang jelas-jelas administratif.

Masalah paling serius tampak dalam pengecualian keputusan yang diambil atas dasar pemeriksaan oleh sebuah badan peradilan. Dalam perkara ini, keberagaman penafsiran teoretik jelas menimbulkan kebingungan, terutama oleh perubahan sikap Indroharto dalam edisi tahun 1993 buku teksnya. Spektrum opini yang ada berkisar antara argumennya bahwa hanya putusan-putusan saja yang dikecualikan dari kewenangan pengadilan tata usaha negara, mulai pengecualian putusan dan keputusan tentang eksekusi, hingga pengecualian semua putusan oleh hakim. Dalam banyak perkara para hakim mendukung penafsiran pertama, dan melaksanakan kewenangan mereka atas keputusan pelelangan oleh panitia-panitia urusan piutang negara, namun kadang-kadang juga atas pelelangan yang diperintahkan oleh ketua pengadilan perdata. Ini menimbulkan pertentangan serius dalam perkara-perkara di mana pelelangan yang diperintahkan oleh pengadilan perdata ditunda oleh PTUN. Dalam beberapa perkara para hakim bahkan memeriksa perkara-perkara yang sudah diputuskan oleh pengadilan perdata atau pengadilan agama.

Bertentangan dengan penafsiran sempit tentang pengecualian-pengecualian di atas, dalam beberapa perkara di mana hal ini terjadi, para hakim mengkonstruksikan pengecualian tentang hukum pidana secara amat luas. Menariknya, penafsiran demikian sesuai dengan keinginan pemerintah ketika mereka mengusulkan RUU PTUN, namun para hakim yang menghadapi perkara-perkara tersebut mestinya tidak mengetahui hal itu, karena masalah ini tidak pernah dipublikasikan. Dalam perkara masalah ekstradisi, penafsiran demikian tidak memberikan kejelasan, karena dalam UU Imigrasi yang baru keputusan-keputusan demikian

merupakan bagian kewenangan pengadilan tata usaha negara. Sebagai akibatnya, warga negara dalam perkara-perkara tertentu tidak mendapatkan akses ke pengadilan manapun.

Meskipun tidak terlalu penting, pengecualian keputusan-keputusan terkait administrasi angkatan bersenjata cukup menonjol. Meskipun secara teoretis disepakati bahwa semua keputusan angkatan bersenjata yang tidak terkait masalah kepegawaian sipil atau tugas-tugas operasional dapat diserahkan ke pengadilan tata usaha negara, tampaknya beberapa hakim menduga bahwa perwira militer tidak pernah dapat digugat di muka PTUN, dan telah menolak gugatan terhadap mereka.

Sementara pengecualian terhadap keputusan-keputusan panitia pemilihan umum, dan keputusan yang diambil pada saat keadaan bahaya dan sebagainya tidak menimbulkan masalah, perluasan kewenangan penting yang timbul dari “keputusan tertafsir” telah menimbulkan masalah. Beberapa hakim mengalami masalah tentang “sejarah keputusan”: mereka menjadikan permintaan terakhir terhadap keputusan tata usaha negara sebagai titik tolak perhitungan batas daluwarsa perkara, dan bukan memeriksa apakah sebelumnya sudah ada permintaan atau keberatan. Hakim-hakim lainnya mengalami masalah dalam menghitung batas waktu tersebut.

Secara keseluruhan, ada alasan kuat untuk mencemaskan mutu pertimbangan pengadilan dalam hal ini, dan juga tentang derajat pedoman yang diberikan Mahkamah Agung. Dalam beberapa perkara, pedoman tersebut bisa berhasil, seperti tampak dalam usaha untuk mengkoordinasikan kewenangan tentang denda administratif yang diberlakukan oleh PLN dan beberapa masalah lainnya. Namun, dalam perkara-perkara lain, Mahkamah Agung gagal memikul tanggung jawabnya, atau malah menimbulkan kebingungan.

2. Hak kedudukan gugat

Masalah hak kedudukan gugat dalam UU PTUN tidaklah amat jelas. Terutama, pertanyaan tentang organisasi mana sajakah yang bisa menggugat tidak terjawab, dan UU itu tidak menjelaskan jenis kepentingan apa yang telah dirugikan yang harus ditunjukkan oleh penggugat supaya ia bisa mendapatkan ganti rugi dalam pengadilan tata usaha negara. Dalam gugatan sipil, hak kedudukan gugat biasanya tampak jelas – jika ada pelanggaran kontrak misalnya, hanya orang yang dirugikan saja yang bisa mengajukan gugatan. Namun dalam gugatan tata usaha negara, sering kali hal ini tidak terlalu jelas, karena kerugian yang dikeluhkan penggugat bisa saja bersifat publik.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

Pasal 53 UU PTUN menyatakan bahwa hanya seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan tata usaha negara. Tidak banyak pembahasan baik di dalam Penjelasan atau sejarah pengundang-undangan UU PTUN tentang apa yang dimaksudkan sebagai kepentingan. Untungnya, Indroharto telah mengeksplorasi konsep ini dan menarik beberapa pedoman penting untuk penafsiran. Ia mendefinisikan “kepentingan” secara luas sebagai sesuatu yang memiliki nilai, baik material maupun nonmaterial, yang merupakan milik individu atau organisasi, yang harus dilindungi hukum. Ia berpendapat bahwa kepentingan tersebut harus bersifat personal dan pribadi bagi pemiliknya dan nilainya dapat ditentukan secara objektif. Selain itu, untuk bisa menggugat, penggugat harus menunjukkan bahwa dampak hukum dari keputusan tata usaha negara telah mempengaruhi kepentingannya dan kerugian yang dialami bisa dengan jelas diatasi dengan hasil proses dalam pengadilan tata usaha negara (Indroharto 1993, II:38–40). Meskipun tidak dinyatakan secara tersurat, dalam argumentasinya tersirat bahwa terkait dengan badan hukum perdata, sasaran organisasi demikian bisa menimbulkan kepentingan-kepentingan yang tidak bersifat material (Indroharto 1993, II:38–40).

Dalam praktik pengadilan tata usaha negara masalah kepentingan ini jarang muncul, dan saya hanya mengetahui satu gugatan di mana penolakan dilakukan atas dasar ini. Namun, perkara tersebut menimbulkan perhatian dari masyarakat, karena merupakan perkara konflik politik tingkat tinggi. Dalam *Saloh dkk. melawan Menteri Dalam Negeri* lima demang dari Kalimantan Tengah memprotes penunjukan gubernur baru. Para penggugat menyatakan bahwa tergugat melanggar keputusan yang telah dibuatnya: ia telah menunjuk seseorang untuk menentukan aturan pemilihan, dan kemudian mengizinkan orang tersebut untuk ikut dalam pemilihan. PTUN Jakarta menolak argumen ini dan tidak memberikan kesempatan menggugat bagi para demang ini, dengan alasan bahwa para pemimpin “tidak resmi” ini tidak memiliki kepentingan langsung dalam penunjukan gubernur. Meskipun tidak diperlukan dalam proses ini, para hakim memberikan persetujuan pada prosedur yang dijalankan menteri dalam negeri (*Forum Keadilan*, 21 Juli 1994; *Kompas*, 25 Juli 1994). Tampaknya para hakim bertindak di bawah tekanan politik, karena perkara itu belum diselidiki sama sekali. Meskipun keputusan untuk melarang menggugat bisa dibela, akan menarik untuk melihat apakah dalam situasi politik yang baru ini pengadilan tata usaha negara akan menerima gugatan demikian. Dengan tumbuhnya pengakuan bahwa LSM dan pemimpin tradisional lebih mewakili banyak kelompok lokal dibandingkan pemerintah,

kebijakan demikian akan lebih masuk akal, dan tidak akan melanggar batasan definisi tentang kepentingan.

Masalah kedua –kedudukan badan hukum– lebih rumit dan lebih sering muncul. Pasal 1(4) UU PTUN secara tegas menyatakan bahwa badan hukum perdata bisa menggugat di pengadilan tata usaha negara. Namun UU tersebut tidak menjelaskan organisasi apa sajakah yang memenuhi syarat sebagai badan hukum perdata. Secara umum diterima bahwa organisasi yang dibentuk sesuai KUHD atau KUHPer berhak untuk menggugat. Namun masalahnya adalah apakah hanya badan-badan demikian yang berhak untuk menggugat. Dalam Bagian II bukunya, Indroharto menyatakan bahwa organisasi-organisasi yang kurang formal bisa pula mengajukan gugatan ke PTUN. Untuk bisa melakukan ini ia harus memenuhi tiga syarat: (1) memiliki beberapa lapisan anggota, mungkin berarti bahwa organisasi tersebut memiliki kepengurusan, (2) memiliki sasaran organisasi yang dijalankan terus menerus, dan (3) dipandang oleh dunia luar sebagai satu entitas, dan bukan kelompok individu yang bekerja sendiri-sendiri dengan ikatan yang longgar (Indroharto 1995, II:46). Ketiga syarat ini harus dibuktikan dengan AD/ART organisasi, administrasi dan kegiatan.

Meskipun Indroharto hanya merujuk pada hukum Belanda sebagai sumber kewenangan, standar-standar ini nyatanya telah diterapkan pengadilan perdata Indonesia dalam sebuah gugatan terhadap penguasa tahun 1989 (No. 820/Pdt.G/1988 PN Jkt. Pst.). Artinya, ada preseden hukum dalam yurisprudensi Indonesia untuk mendukung sikap ini. Ini juga sesuai dengan sejarah pengundang-undangan UU PTUN. Dalam pembahasan di DPR, Ismail Saleh menjelaskan bahwa “badan hukum perdata” adalah badan-badan yang telah dibentuk berdasarkan hukum perdata, namun menyatakan bahwa gagasan tentang hukum perdata lebih luas dibandingkan norma-norma yang dimuat dalam KUHPer dan KUHD.¹⁰¹

Ini berarti bahwa organisasi yang dibentuk atas dasar hukum adat, misalnya, bisa juga menjadi penggugat di PTUN. Selain itu, gugatan tata usaha negara sering kali diajukan oleh kelompok penekan yang “AD/ART”-nya sering kali tidak formal seperti disyaratkan dalam KUHPer dan KUHD.

Masalah ini amat menonjol dalam salah satu perkara paling terkenal di PTUN. Dalam *Walhi dkk. melawan Presiden* para hakim harus menentukan apakah LSM-LSM yang mengajukan gugatan memiliki kedudukan untuk melakukan gugatan tersebut. Para pengacara yang mewakili presiden berpendapat bahwa karena keputusan tata usaha negara yang dipermasalahkan mencerminkan kepentingan umum, yang

¹⁰¹ Sidang Komisi Khusus. No. 3.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

merupakan ranah khusus negara, individu atau badan hukum tidak akan memiliki hak untuk menggugat untuk mempertahankan kepentingan tersebut. PTUN Jakarta menolak pendapat ini. Dengan menerapkan pedoman Indroharto, atau dari putusan yang disebutkan di atas, para hakim menemukan bahwa empat dari enam LSM memenuhi syarat sebagai penggugat, karena dampak keputusan tata usaha negara ini mempengaruhi kepentingan mereka. Ini bisa ditarik dari sasaran jelas yang hendak mereka capai sesuai anggaran dasar, struktur organisasi yang jelas dan bukti bahwa mereka dengan cergas berusaha mencapai sasaran itu (*Forum Keadilan*, 5 Januari 1995).

Perkara ini tidak menyisakan keraguan bahwa PTUN menerapkan secara luas aturan UU PTUN tentang hak kedudukan gugat berkaitan dengan organisasi-organisasi yang mengajukan gugatan atas dasar sesuatu yang nonmaterial. Namun, sejauh ini pengadilan belum menerima bentuk gugatan kepentingan umum yang lebih luas. Ini tampak dari perkara terkenal lain, *Syamsudin dkk. v Direktur PT Jamsostek*.¹⁰² Perkara ini adalah gugatan *class action* untuk menuntut ganti rugi terhadap penyalahgunaan dana Jamsostek. Gugatan ini diajukan sejumlah penyumbang dana, yang meminta interpretasi yang analog dengan UU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup No. 23/1997 yang memungkinkan bentuk gugatan ini. Namun, ketua PTUN Jakarta menolak gugatan ini dengan alasan – antara lain – ketiadaan hak untuk menggugat. Menurut hakim, *class action* hanya bisa diterima dalam sistem pengadilan perdata bila hukum secara tegas memungkinkannya. Menurutnyanya terlalu jauh untuk menggeneralisasi penggunaan model gugatan ini dari hukum khusus, suatu cara pikir yang jelas dapat diterima.

Sebuah aspek penting lain dari aturan UU PTUN tentang hak kedudukan gugat adalah bahwa ia melarang badan pemerintah untuk mengajukan gugatan di PTUN. Sejauh pengetahuan saya, masalah ini belum pernah muncul. Namun, dalam *Utomo melawan Kepala Kantor Cabang BPN Semarang*¹⁰³ hal ini memainkan peranan penting. Penggugat dalam perkara ini menginginkan ganti rugi terhadap perintah penyitaan. Namun, bukti-bukti menunjukkan bahwa ia tidak bertindak untuk kepentingannya sendiri namun sebagai pejabat kantor administrasi peternakan. Karena badan ini adalah bagian administrasi, para hakim membujuk penggugat untuk membatalkan gugatannya.

Singkatnya, masalah hak kedudukan gugat tidaklah terlalu penting dalam praktik pengadilan tata usaha negara Indonesia. Secara teoretis, masalah ini tidak menimbulkan banyak kesulitan dalam dua bidang

¹⁰² No. 149/G/1997/PTUN-Jkt.

¹⁰³ No. 17/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

yang bisa memunculkan kontroversi, karena para hakim tampaknya mengikuti pedoman yang dimuat dalam buku Indroharto. Selain itu, amat sedikit perkara di mana masalah ini timbul, terutama karena organisasi-organisasi yang secara cergas berusaha untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah sejauh ini tidak banyak menggunakan PTUN untuk mencapai sasaran mereka. Pertanyaan menarik untuk masa depan adalah apakah penggugat *class action* diizinkan untuk mengajukan gugatannya di PTUN. Meskipun ada preseden negatif, kemungkinan gugatan *class action* ini telah dimungkinkan dalam sebagian praktik pengadilan tata usaha negara oleh UU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan mungkin saja gugatan *class action* akan lebih umum diterima dalam hukum tata usaha negara Indonesia. Ini berarti bahwa Indonesia akan memasukkan satu aset penting *common law* dalam sistem pengadilan tata usaha negaranya yang berdasarkan sistem kontinental.

3. Batasan daluwarsa perkara (Pasal 55)

Pasal 55 UU PTUN menyatakan bahwa gugatan yang disampaikan ke PTUN harus diajukan “dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara”. Dalam perkara keputusan tata usaha negara yang tertafsir, batasan daluwarsa ini dimulai sejak habisnya masa yang ditentukan hukum untuk penerbitan keputusan tata usaha negara itu, atau bila hukum tidak mengatur, empat bulan setelah tanggal penggugat meminta badan tata usaha negara atau pejabat terkait untuk menerbitkan keputusan tersebut.

Bila dibandingkan dengan negara-negara yang menganut sistem *civil law*, masa 90 hari ini cukup panjang. Misalnya, dalam hukum administratif umum Belanda, jangka waktu yang diberikan hanya 6 minggu, dan di Jerman, batas waktunya adalah 1 bulan. Alasan di balik batasan daluwarsa perkara yang singkat ini adalah bahwa kesahihan keputusan tata usaha negara tidak seharusnya bisa diragukan selama terlalu lama, karena ini bisa melemahkan kepastian hukum. Baik pemerintah maupun warga negara lain perlu kepastian keputusan tata usaha negara untuk melaksanakan kegiatan mereka, dan bila keputusan ini bisa digugat lama setelah diumumkan, biaya ekonomi yang muncul karena harus menunggu sampai tercapainya kepastian hukum atau gugatan karena kerugian yang timbul akan sangat tinggi.¹⁰⁴ Namun, seperti dikatakan seorang anggota DPR dalam pembahasan RUU ini di DPR, gugatan terhadap penguasa bukanlah fenomena yang lazim di Indonesia, dan hampir semua warga negara perlu waktu untuk mempertimbangkan dengan hati-hati apakah bijaksana untuk melakukan

¹⁰⁴ Lihat misalnya Ten Berge (1995:121).

hal itu. Selain itu, anggota DPR lain dengan tepat mencatat bahwa infrastruktur fisik Indonesia tidak memungkinkan batasan daluwarsa yang singkat, karena penggugat bisa saja tinggal ribuan kilometer dari pengadilan yang kompeten.¹⁰⁵

Jelas bahwa terdapat pilihan yang disadari yang diambil para anggota DPR untuk memperpanjang batasan daluwarsa menjadi 90 hari untuk menjadikan UU PTUN sebagai cara yang mangkus untuk mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. Bahwa hal ini akan memperpanjang ketidakpastian bagi pemerintah dan warga negara lain yang merencanakan tindakan berdasarkan keputusan tata usaha negara adalah hal yang tidak dapat dihindarkan. Sayangnya, gejala dalam yurisprudensi tata usaha negara Indonesia tampaknya mengarah ke interpretasi yang lebih longgar pada batasan daluwarsa perkara dalam UU PTUN. Ini mungkin baik bagi para penggugat, namun memperlemah kinerja pemerintah dan dalam beberapa perkara menimbulkan putusan yang nyaris tidak dapat dilaksanakan.

Masalah pertama yang terkait dengan argumen ini adalah titik awal batas waktu 90 hari untuk pihak ketiga – mereka yang tidak dituju oleh keputusan tata usaha negara, namun kepentingannya dirugikan. Baik Pasal 55 maupun Penjelasan tidak menjelaskan sejak kapan batas waktu ini berlaku untuk mereka. Dalam bukunya, Indroharto memperingatkan para hakim untuk tidak terlalu murah hati bagi pihak ketiga, dan bahkan menyarankan bahwa dalam prinsipnya mereka tidak boleh diperlakukan secara berbeda dari orang-orang yang dituju keputusan tata usaha negara terkait (1993, II:64-5). Namun, dalam Surat Edaran No. 2/1991 (V-3)– yang dirancang oleh Indroharto sendiri –Mahkamah Agung menyarankan para hakim tata usaha negara untuk menentukan batas waktu itu secara “perkara demi perkara” kapan pihak ketiga tersebut mengetahui bahwa kepentingannya dirugikan, dan untuk menggunakan hari itu sebagai titik awal. Edaran ini tidak memuat peringatan ataupun dorongan bagi para hakim untuk memberikan pembatasan yang ketat.

Meskipun saya menemukan beberapa perkara di mana pengadilan tata usaha negara melakukan pertimbangan yang teliti apakah penggugat dari pihak ketiga bisa mengetahui sejak lebih awal keputusan yang mereka permasalahkan,¹⁰⁶ dalam perkara-perkara lain, para hakim amat bermurah hati bagi mereka. Contoh yang bagus adalah *Pawi melawan Kepala BPN Kendal*,¹⁰⁷ di mana PTUN Semarang menentukan bahwa tergugat harus membuktikan bahwa keputusannya diterbitkan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Ini adalah hal yang

¹⁰⁵ Sidang Komisi Khusus No. 9.

¹⁰⁶ Misalnya No. 02/G/TUN/1992/PTUN-Smg.

¹⁰⁷ No. 01/G/TUN/1992/PTUN-Smg.

sukar, karena sertifikat tanah yang dipermasalahkan diterbitkan pada tahun 1972, sementara perkara itu digugat pada tahun 1992! Para hakim tidak menjelaskan mengapa mereka beranjak dari aturan dasar bahwa penggugat harus membuktikan mengapa ia tidak mengetahui keputusan itu sejak awal. Hal serupa terjadi dalam perkara serupa di Semarang, *Dominus dkk. melawan Bupati Pati*,¹⁰⁸ ketika tergugat harus membuktikan bahwa keputusan untuk menempatkan dewan eksekutif peralihan sudah diumumkan secara resmi, sehingga penggugat seharusnya sudah mengetahui hal itu.

Namun, para hakim sudah bertindak lebih jauh dari itu. Dalam *Khaerun melawan Kepala Desa Pacar*¹⁰⁹ PTUN Semarang menggunakan kewenangannya atas keputusan tergugat untuk membangun kantor di sebuah lahan. Gugatan ini diajukan oleh tetangga, namun lama sesudah jangka waktu tiga bulan setelah pembangunan dimulai. Meskipun jelas tidak mungkin bagi penggugat untuk tidak mengetahui keputusan itu, hakim menerima gugatannya. Selain itu, dalam perkara yang sama terdapat keputusan lain yang dipermasalahkan, yaitu tentang kepemilikan lahan ini. Pengadilan menentukan bahwa tanah penggugat ditukar guling dengan lahan lain (*ruilslag*). Keputusan ini berasal dari tahun 1964, dan meskipun penggugat sejak saat itu tidak lagi memanfaatkan tanah tersebut, para hakim sepakat bahwa ia tidak mengetahui keberadaan keputusan itu. Perkara-perkara demikian menunjukkan bahwa interpretasi hakim sering kali bertentangan dengan alasan mengapa batas daluwarsa perkara dalam peradilan tata usaha negara dibatasi demikian.¹¹⁰

Alasan kedua tentang penafsiran Pasal 55 secara longgar adalah adanya keputusan-keputusan tata usaha negara yang identik. UU PTUN maupun Penjelasan tidak menjelaskan perkara bila pejabat mengumumkan sejumlah keputusan tata usaha negara yang sama secara berturut-turut, dan hanya keputusan terakhir yang digugat ke pengadilan tata usaha negara. Contoh yang bagus adalah perintah pembongkaran: seorang pejabat mengancam untuk membongkar bangunan tertentu bila pemiliknya tidak melakukannya sendiri dalam jangka waktu tertentu. Namun, dalam banyak perkara perintah ini tidak dilaksanakan dan setelah beberapa lama, perintah baru diterbitkan. Hal ini bisa dibela, seperti misalnya oleh Hadjon, bahwa gugatan yang diajukan terhadap perintah terakhir masih masuk dalam batas daluwarsa perkara.¹¹¹ Alasannya adalah bahwa bila pemerintah tidak segera menggunakan

¹⁰⁸ No. 02/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

¹⁰⁹ No. 19/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

¹¹⁰ Lihat Indroharto (1994:69–71) untuk kritik terhadap interpretasi yudisial Pasal 55.

¹¹¹ Catatan Hadjon tentang No. 27/G/1991/Pr./PTUN-Jkt.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

kekuasaan tata usaha negara setelah masa perintah pembongkaran tersebut berlaku, ia kehilangan hak untuk menggunakan kekuasaan itu. Dalam perkara demikian, perintah pembongkaran yang baru haruslah diterbitkan terlebih dahulu.

Alternatifnya, mantan hakim Mahkamah Agung M. Yahya Adiwimarta dalam komentarnya tentang perkara yang dibahas di bawah berpikir bahwa batasan daluwarsa perkara tentunya telah melewati bila pihak yang dirugikan lalai mengajukan gugatan terhadap perintah yang pertama.¹¹² Argumen ini mengasumsikan bahwa perintah yang baru hanyalah sebagai pengingat, dan bukan keputusan terpisah, karena pemerintah masih memiliki kekuasaan untuk menggunakan kekuasaan tata usaha negara atas dasar perintah pembongkaran yang lebih awal. Atas alasan yang sama ketua muda Olden Bidara juga menolak kewenangan atas penolakan baru pada perkara-perkara lama,¹¹³ seperti juga Maria Rombot dalam artikelnya tentang kebijakan peradilan tata usaha negara terhadap denda administratif PLN.¹¹⁴

Pendapat PTUN Jakarta dalam *Wiyanto melawan Walikota Jakarta Barat* tentang keputusan tata usaha negara yang identik jauh lebih sukar dipertahankan, seandainya pun bisa. Dalam perkara ini, yaitu tentang perintah pembongkaran, para hakim berpendapat bahwa perintah-perintah demikian–bila sudah tidak lagi berada dalam batasan daluwarsa–bisa “ditarik ke dalam kewenangan pengadilan” oleh perintah-perintah yang belakangan bila masuk ke dalam batas waktu tersebut. Pengadilan mengasumsikan bahwa ia bisa memeriksa semua perintah yang diterbitkan tergugat, dan putusan ini ditegaskan di tingkat banding dan kasasi.¹¹⁵

Sementara perkara keputusan tata usaha negara yang sama tampaknya adalah masalah teoretis, tidaklah demikian halnya bila yang dipermasalahkan adalah keputusan tata usaha negara yang tidak sama namun terkait. Terutama dalam perkara-perkara tentang tanah, pengadilan tata usaha negara sering kali harus menghadapi serangkaian keputusan tata usaha negara. Sementara gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang terakhir berada dalam batasan daluwarsa

¹¹² Catatan Adiwimarta tentang No. 35/G/1991/Pr/TUN-Jkt. (in [1994] 4 *Gema Peratun*).

¹¹³ Bidara, O., “Sambutan Ketua Muda Mahkamah Agung RI. Urusan Lingkungan Peradilan TUN Dalam Acara Pembukaan Pelatihan Teknis Yustisial Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap IV Angkatan II Tahun 1994 Pada Hari Senin Tanggal 21 November 1994 Di Hotel Patra Jasa Di Semarang”, (Feb. 1995), 7 *Gema Peratun*, hal. 130.

¹¹⁴ Rombot, M., “Permasalahan Kompetensi Peradilan Di Dalam Hal Pengajuan Gugatan Terhadap Keputusan Pejabat PT PLN (Persero) Dalam Hasil Operasi Penertiban Listrik (OPAL)”, hal. 61–62.

¹¹⁵ No. 35/G/1991/Pr/TUN-Jkt., No. 04/B/1992/PT.TUN-Jkt. dan No. 11K/TUN/1992 ([1994] 4 *Gema Peratun*).

perkara, keputusan-keputusan yang sebelumnya berada di luar. Satu contoh jelas adalah *Dahniar dkk. melawan Kepala BPN*. Para penggugat dalam perkara ini meminta pelaksanaan kontrak penjualan yang dibuat pada tahun 1967 tentang sebidang tanah di Jakarta Pusat, dan untuk menghilangkan halangan-halangan legal mereka meminta pengadilan tata usaha negara untuk membatalkan sejumlah hak dan sertifikat yang terkait masalah kepemilikan.¹¹⁶ Dokumen-dokumen yang terkait adalah sebuah keputusan menteri dalam negeri dari tahun 1972, dua surat hak guna bangunan dari tahun 1983, surat izin peruntukan penggunaan tanah dari tahun 1990 dan perpanjangannya. Hanya dokumen yang terakhir yang masuk ke dalam batas daluwarsa perkara menurut Pasal 55 UU PTUN. Namun, para hakim PTUN Jakarta mengeluarkan argumen menarik untuk menghindari masalah daluwarsa ini. Dalam putusan mereka, mereka menyatakan bahwa.

keputusan yang terkait [yaitu yang masuk ke dalam batas daluwarsa perkara] tidak berdiri sendiri, namun terkait dengan serangkaian keputusan lebih awal yang keberadaannya tidak bisa dinilai secara terpisah satu sama lain [...] Maka keabsahan SIPPT [...] hanya bisa diselidiki terkait dengan pemeriksaan terhadap keputusan-keputusan tata usaha negara terdahulu [...]

Atas dasar argumen ini, para hakim memeriksa semua keputusan yang digugat dan menerima semua gugatan.

Pada tingkat banding, PTTUN Jakarta menolak argumen ini, namun menggantinya dengan pernyataan menarik lainnya untuk menghindari batasan daluwarsa perkara. Para hakim memutuskan bahwa pengadilan tidak dapat memerintahkan tergugat untuk membatalkan keputusan-keputusan yang lebih awal, seperti dilakukan PTUN Jakarta, namun berpendapat bahwa hal ini tidak menjadi masalah karena keputusan-keputusan terdahulu ini melanggar hukum dan dengan demikian batal demi hukum. Akibatnya, pengadilan tidak perlu memerintahkan pembatalan keputusan itu. Sementara argumen ini lebih halus, dampaknya sama: satu keputusan tata usaha negara menentukan batasan daluwarsa perkara bagi sejumlah besar keputusan-keputusan tata usaha negara lainnya.

Namun, Mahkamah Agung tidak setuju dengan argumen ini. Putusan ini dianggap cukup adil, namun Mahkamah Agung berusaha memutuskan perkara ini dengan cara lain, dan menimbulkan kekeliruan yang jelas dalam putusannya. Menurut Mahkamah Agung, penggugat baru mengetahui keputusan-keputusan lama itu belakangan, dan dengan demikian batasan daluwarsa perkara tidak berlaku bagi mereka. Ini tidak bisa dibenarkan, karena putusan merujuk sejumlah putusan pengadilan

¹¹⁶ Untuk pembahasan lebih lanjut lihat bab VI bagian 2.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

perdata yang lebih awal yang melibatkan penggugat, dan putusan-putusan itu didasarkan pada keputusan yang digugat! Keputusan lain dari Mahkamah Agung adalah pembatalan dua akta notaris tanpa diminta, seperti dibahas dalam bagian 1(d) bab ini. Putusan ini akhirnya direvisi, namun kekeliruan di atas tetap berlaku.¹¹⁷

Sikap demikian jelas menciptakan bahaya bahwa warga negara berusaha “menafsirkan” kewenangan pengadilan tata usaha negara dengan meminta keputusan baru dalam sengketa lama. Dalam beberapa perkara hakim tata usaha negara telah menerima gugatan tersebut, bahkan satu kali dalam penolakan tertafsir terhadap permintaan untuk menimbang ulang sebuah perkara. Dalam *Bana bin Nioeng melawan Kepala BPN*, sebuah perkara sengketa tanah di Jakarta, penggugat meminta BON untuk membatalkan hak atas tanah yang diberikan kepada seseorang pada tahun 1961. Penolakan tertafsir terhadap permintaan ini menjadi “titik kait” bagi kewenangan atas sejumlah besar keputusan tata usaha negara yang sudah diterbitkan sebelumnya dalam perkara ini (*Forum Keadilan*, 28 Oktober 1993).

Sebuah cara lain untuk membuka kesempatan menghindari batasan daluwarsa perkara adalah penafsiran beberapa hakim pada salinan SKPT. Dalam *Soediarti and Subroto melawan Kepala BPN Semarang*¹¹⁸ sepasang suami istri memberikan salinan demikian ke PTUN Semarang. Sebelumnya mereka telah memberikan sertifikat tanah mereka kepada kreditor untuk jaminan. Sertifikat itu dijual dengan bantuan notaris yang curang, dan kemudian berpindah tangan beberapa kali. Setelah tanah mereka berganti kepemilikan, pasangan itu mengajukan gugatan perdata dan diberi ganti rugi. Namun, mereka tidak menginginkan ganti rugi; mereka ingin tanah mereka kembali dengan sertifikat baru. PTUN Semarang menegakkan kewenangannya dan memberikan apa yang diminta, dan memerintahkan tergugat untuk menerbitkan sertifikat baru atas nama penggugat. Meskipun dalam perkara ini putusan hakim mungkin didorong oleh motif yang mulia, putusan ini sangat berbahaya. Putusan ini membuat semakin tidak jelas masalah kepemilikan tanah, yang amat luas di Indonesia, sehingga mendorong penggugat untuk “berbelanja pengadilan”, menimbulkan proses gugatan yang tanpa akhir, dan menghasilkan putusan yang sukar dilaksanakan. Untungnya perkara demikian jarang terjadi, meskipun tidak unik: pertimbangan serupa dilaporkan telah digunakan oleh PTUN Medan (*Kompas*, 21 November 1991).

Kelonggaran pengadilan dalam menafsirkan batas daluwarsa perkara juga ditemukan dalam perkara-perkara yang digugat oleh

¹¹⁷ No. 01PK/TUN/1994.

¹¹⁸ No. 04/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

mereka yang dituju oleh keputusan tata usaha negara. Namun harus diakui bahwa dalam beberapa perkara PTUN memiliki alasan yang kuat untuk memberikan kelonggaran. Misalnya, Mahkamah Agung memutuskan bahwa dalam *N. S. melawan Wakil Gubernur Jakarta*¹¹⁹ penggugat tidak seharusnya menjadi korban kesalahan pengadilan terkait masalah kewenangan. Dalam perkara ini, hakim di tingkat banding membatalkan putusan PTUN Jakarta karena keputusan yang digugat belum memiliki kekuatan hukum tetap. Sementara itu, tergugat telah menerbitkan keputusan akhir, namun penggugat tidak mengajukan gugatan terhadap keputusan akhir tersebut, karena ia menduga bahwa pengadilan tata usaha negara berkewenangan atas gugatan pertamanya. Mahkamah Agung memutuskan bahwa bila keputusan tata usaha negara diterima secara keliru oleh pengadilan di tingkat pertama, batasan daluwarsa akan dihitung dari tanggal sejak putusan awal ini dibatalkan di tingkat banding.

Namun dalam perkara-perkara lain penafsiran batasan daluwarsa perkara telah ditarik sedemikian rupa sehingga sukar untuk disepakati. Dalam *Hatimah dan Suwondo melawan Kepala BPUPN Bandung*¹²⁰ PTUN Bandung dalam putusannya tentang gugatan terhadap perintah pelelangan menentukan bahwa periode 90 hari dihitung bukan dari tanggal penerbitan perintah yang digugat, namun dari tanggal pelelangan. Ini tidak masuk akal, karena yang disengketakan adalah perintah, dan bukan prosedur pelelangan. Dalam *Theresia melawan Gubernur Yogyakarta*¹²¹ – tentang keputusan tertafsir pada sebuah keluhan – ketua PTUN Semarang menghitung 90 hari itu dari tanggal keluhan diajukan, namun ia tidak memeriksa apakah keluhan ini sendiri berada dalam batas waktu yang diizinkan untuk keluhan-keluhan demikian. Jelaslah dari berkas perkara ini bahwa keluhan ini terlambat diajukan – lebih dari tiga bulan setelah penggugat diberitahu keputusan awal.

Kesimpulannya, kita dapat mengatakan bahwa kemangkusan batasan daluwarsa kewenangan pengadilan tata usaha negara – 90 hari, yang sudah cukup panjang – telah dirusak dengan cara-cara para hakim PTUN menafsirkan Pasal 55. Karena aturan untuk penerbitan sering kali tidak jelas dan putusan-putusan tidak selalu diserahkan kepada penggugat, sikap permisif kadang-kadang bisa dibela, namun hanya hingga batas tertentu. Selain itu, pengadilan tata usaha negara sendiri sering kali membuat kesalahan, yang tidak seharusnya merugikan penggugat. Namun, terutama dalam perkara-perkara gugatan oleh pihak ketiga, pengadilan tata usaha negara kadang-kadang melanggar

¹¹⁹ No. 17K/TUN/1992 ([1993] 2 *Gema Peratun*).

¹²⁰ No. 02/G/PTUN-Bdg./1992.

¹²¹ No. 04/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

batas penafsirannya sendiri. Akibatnya adalah beragamnya penafsiran, mulai dari pertimbangan yang teliti tentang apakah penggugat mengetahui atau tidak keberadaan keputusan, hingga penerimaan bulat-bulat pernyataan penggugat bahwa ia baru mengetahui keberadaan keputusan, meskipun bukti-bukti menunjukkan sebaliknya. Yang paling tidak dapat dipertahankan adalah putusan pengadilan tata usaha negara untuk menerima kewenangan atas “rantai” keputusan tata usaha negara dan salinan dari kantor BPN. Putusan-putusan demikian tidak memperhatikan alasan ditetapkannya batasan daluwarsa perkara sama sekali.

4. Alasan untuk melakukan uji material (Pasal 53 ayat [2])

Seperti sudah saya bahas dalam bab sebelumnya, alasan untuk melakukan uji material menjadi sumber perdebatan serius antara anggota DPR dan pemerintah, dan antara anggota tim perumus sendiri. Pertanyaan utamanya adalah apakah prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik harus dicantumkan secara terpisah, seperti dalam RUU versi tahun 1982. Ismail Saleh menolak usulan ini dengan alasan bahwa prinsip-prinsip demikian harus dikembangkan secara bertahap.¹²² Sebagai akibatnya prinsip-prinsip itu tidak dimuat dalam Pasal 53(2), yang membatasi alasan-alasan untuk menguji material: bila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penggunaan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut (penyalahgunaan wewenang), dan bila setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut (kesewenang-wenangan).

Saya akan membahas alasan-alasan tersebut – dan prinsip-prinsip dasar administrasi yang baik yang telah dikembangkan.

(a) Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Penjelasan membedakan tiga jenis pelanggaran demikian: (1) kelalaian melaksanakan prosedur yang diharuskan hukum, (2) ketidakpatuhan terhadap ketentuan hukum substantif dan (3) kekeliruan yang berkaitan dengan kekuasaan hukum untuk menerbitkan keputusan-keputusan tertentu. Hal ini tidak menimbulkan banyak pembahasan, tidak seperti masalah lain: pertanyaan tentang apakah pengadilan tata usaha negara diizinkan menguji materi sebuah keputusan karena melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena

¹²² Sidang Komisi Khusus No. 3.

peraturan yang menjadi dasar keputusan tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Indroharto memberikan jawaban setuju pada pertanyaan ini, tampaknya tanpa membahasnya dengan mendalam (1993, II:177). Seorang anggota yunior tim perumus UU PTUN, Wicipto Setiadi, berpendapat lain, dan menyatakan bahwa kekuasaan ini tidak secara tegas disebutkan dimiliki oleh para hakim tata usaha negara, dan dengan demikian tidak bisa mereka gunakan (Setiadi 1992:116-7).

Tidak ada pedoman resmi tentang hal ini, namun dalam *Mohamad melawan Menteri Penerangan*¹²³ – hal ini menjadi inti sengketa – Mahkamah Agung dengan tegas memutuskan bahwa uji material demikian diizinkan. Penggugat menyatakan bahwa peraturan yang mendasari pelarangan majalah *Tempo* (Permen No. 1/1984) melanggar UU tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers (No. 11/1966 sebagaimana diperbaharui dalam UU No. 4/1967 dan No. 21/1982). Pada pengadilan tingkat pertama dan banding, argumen ini diterima pengadilan. PTTUN Jakarta bahkan berpendapat bahwa uji demikian merupakan hak mendasar bagi hakim, dan menolak anggapan bahwa uji material hanya bisa dilakukan oleh MA, seperti disebutkan dalam Pasal 26 UU No. 14/1970. MA menyetujui pandangan ini – meskipun penerapan uji materialnya menghasilkan kesimpulan berbeda.¹²⁴ Kesimpulannya adalah bahwa dasar pengujian ini bisa ditambahkan pada tiga dasar lainnya.

Pada umumnya, seperti dikatakan Hadjon, sifat hukum tata usaha negara Indonesia menyulitkan hakim tata usaha negara untuk memastikan apakah sebuah keputusan tata usaha negara melanggar hukum dan peraturan yang berlaku. Menurutnya, “hukum dan peraturan kita amat rumit dan teknis” dan “dengan struktur yang rumit ini, sukar untuk menerapkan di tingkat banding berdasarkan gugatan bahwa pejabat melakukan tindakan melanggar hukum dan peraturan” (1999:122). Bahwa pendapat ini pada dasarnya tepat akan terlihat pada bab V, VI dan VII, di mana saya akan berfokus pada perkara-perkara tentang kepegawaian, hukum pertanahan dan hukum konstitusi.

Namun, pelanggaran terhadap hukum dan peraturan yang berlaku adalah alasan yang paling sering dilakukan untuk melakukan pengujian terhadap keputusan yang disengketakan.¹²⁵ Ada beberapa alasan yang menjelaskan kontradiksi ini. Pertama, hakim-hakim cukup tegas terhadap

¹²³ Untuk rujukan lihat bab VII, di mana aspek-aspek lain perkara ini akan dibahas.

¹²⁴ Hakim-hakim Mahkamah Agung tidak sepenuhnya memahami implikasi argumen mereka. Ini akan dibahas lebih lanjut dalam bab VII bagian 2. Hal ini memiliki arti salah memahami dampak hukum membatalkan sebuah putusan atas dasar ini.

¹²⁵ Dalam arsip pengadilan Semarang dan Jakarta saya menemukan 12 gugatan yang dikabulkan atas dasar ini. Saya tidak menemukan satupun di Bandung. Bdk. Hadjon, “Government Liability in Indonesia”, hal. 121, yang berpendapat bahwa prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik diterapkan sama seringnya.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

kesalahan prosedural yang dilakukan tergugat. Ini berarti bahwa bila terjadi kekeliruan formal, mereka akan mengabulkan gugatan, meskipun jelas bahwa keputusan yang sama akan dikeluarkan lagi –masalah yang juga terjadi di Belanda. Sebuah contoh adalah keputusan PTTUN Surabaya dalam *Djoko melawan Bupati Klaten*,¹²⁶ tentang pemecatan seorang kepala desa. Menurut peraturan yang berlaku, gubernur harus memberikan persetujuannya sebelum keputusan diambil, sementara dalam perkara ini persetujuan diberikan sesudahnya. PTUN Semarang tidak menganggap ini sebagai masalah yang serius,¹²⁷ namun hakim di tingkat banding memerintahkan tergugat untuk membatalkan keputusannya atas alasan ini. Dalam *H.U. melawan P4P*¹²⁸ PTTUN Jakarta berpandangan bahwa keputusan P4P yang digugat pada dasarnya benar, namun masa jabatan ketuanya telah habis pada saat keputusan itu diterbitkan. Dalam putusannya majelis hakim berpendapat bahwa keputusan itu tidak sah dan tidak berlaku, dan memerintahkan panitia untuk menerima putusan tersebut. Putusan ini ditegaskan pada tingkat kasasi.¹²⁹

Akan tampak jelas bahwa pendekatan ini bisa memberikan sumbangan bagi perilaku administratif yang taat hukum, namun para penggugat sering kali tidak mendapatkan manfaat. Sebaliknya, putusan demikian berisiko bahwa penggugat merasa memenangkan perkara, sementara sebenarnya mereka dirugikan. Keketatan ini juga bertentangan dengan pendekatan yang permisif terhadap formalitas prosedur pengadilan tata usaha negara sendiri, misalnya, tentang siapa saja yang dijadikan tergugat (Lihat juga bab berikut). Dalam perkara-perkara demikian biasanya tidak ada dampak seandainya penggugat melakukan kekeliruan.

Kedua, para hakim sering kali memerintahkan tergugat untuk membatalkan keputusan mereka karena melanggar hukum perdata. Sebagaimana telah disebutkan, mereka memeriksa sengketa perdata yang mendasari keputusan itu, dan bukan merujukkannya ke pengadilan perdata. Contoh yang bagus adalah sengketa tentang perumahan, di mana tergugat telah mengeluarkan perintah pengosongan terhadap penghuni rumah. Hal ini hanya diizinkan bila penghuni “tidak memiliki hak” atas sebuah rumah, yang biasanya sukar ditentukan. Dalam beberapa perkara demikian hakim-hakim tata usaha negara tidak hanya membatasi diri untuk mempertimbangkan secara sempit apakah pejabat telah menginterpretasikan hukum perdata dengan benar, namun

¹²⁶ No. 56/B/1993/PT.TUN-Sby.

¹²⁷ No. 09/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

¹²⁸ No. 02/G/1991/PT.TUN-Jkt. ([Agu. 1993] 2 *Gema Peratun*).

¹²⁹ No. 4K/TUN/1992 ([Agu. 1993] 2 *Gema Peratun*).

langsung memeriksa sengketa perdata ini.¹³⁰ Kadang-kadang putusan dibatalkan di tingkat banding karena alasan ini, seperti misalnya putusan PTUN Jakarta dalam *Suparman dkk. melawan Gubernur Jakarta*,¹³¹ di mana hakim-hakim menafsirkan sendiri klausul dalam kontrak sewa yang mendasari perintah pengosongan yang digugat.

Hakim-hakimjugatidakmenghindardarimemeriksamasalahhukum perkawinan, dan bukannya merujukkan perkara-perkara demikian ke pengadilan agama atau perdata sebelum mengesahkan putusan. Dalam *Hapi melawan PT Telkom Indonesia Bandung*,¹³² perkara tentang pensiun seorang janda, PTUN Bandung dengan teliti mempertimbangkan apakah almarhum suami penggugat telah menikah satu atau dua kali – suatu hal yang sepenuhnya berada di luar kewenangannya. Dalam *Tohang melawan Gubernur Sumatra Utara*¹³³ – sebuah perkara yang hampir sama – para hakim PTUN Medan membahas pertanyaan yang sama, meskipun kali ini atas dasar “hukum agama Kristen Protestan”.

Terakhir, sebuah kelemahan penting dari banyak putusan adalah bahwa mereka tidak menjelaskan peraturan mana yang telah dilanggar, atau mengapa terjadi pelanggaran. Hadjon telah mencatat hal ini dalam komentarnya pada perkara di atas, namun ini bukan satu-satunya perkara yang mengalami kelemahan ini. Dalam *Wijaya melawan Kepala BPN Pontianak*,¹³⁴ perkara tentang sertifikat tanah di PTUN Pontianak, para hakim menimbang bahwa sertifikat tanah milik pihak ketiga mengenai sebidang lahan tidak sah, dan dengan demikian tergugat harus memperpanjang sewa tanah kepada penggugat. Para hakim tidak menjelaskan mengapa tergugat berkewajiban untuk memberikan perpanjangan ini, dan juga tidak menyebutkan peraturan hukum untuk mendukung putusan ini.

Singkatnya, meskipun bukan tanpa masalah, alasan uji material yang satu ini adalah yang terpenting dalam praktik pengadilan tata usaha negara. Bahayanya tidak saja terletak pada masalah yang ada dalam hukum substantif Indonesia, namun juga dalam kecenderungan para

¹³⁰ Misalnya No. 27/G/1991/Pr/PTUN-Jkt. atau No. 56/G/1991/Pr/PTUN-Jkt. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*). Indroharto telah mengomentari hal ini dalam catatannya pada perkara kedua.

¹³¹ No. 65/G/1991/Pr/PTUN-Jkt., No. 25/B/1992/PT.TUN-Jkt. dikukuhkan di kasasi oleh No. 34K/TUN/1992 ([Jan. 1994] 3 *Gema Peratun*).

¹³² No. 29/G/PTUN-Bdg./1993.

¹³³ No. 34/G/1991/PTUN-Mdn. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*). Patut dicatat bahwa dalam catatannya Indroharto tampaknya setuju dengan hal ini, meskipun ia berpikir bahwa para hakim salah menerapkan aturan.

¹³⁴ No. 26/PTUN/G/Ptk./1993 (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

hakim untuk tidak menyebutkan aturan-aturan yang mereka terapkan dan untuk mencampuri urusan-urusan yang tidak terkait hukum tata usaha negara.

(b) Penyalahgunaan wewenang

Penjelasan menyatakan bahwa penyalahgunaan wewenang berdasarkan pada prinsip bahwa kekuasaan pemerintah hanya boleh digunakan untuk mencapai tujuan yang dimuat dalam peraturan yang memberikan kekuasaan tersebut. Indroharto telah menyatakan bahwa gugatan atas dasar alasan ini mensyaratkan penggugat untuk membuktikan bahwa tergugat tidak menggunakan wewenangnya dengan tepat, yang sukar atau malah tidak mungkin (Indroharto 1993, II:175).

Yang menambah kebingungan adalah karena contoh yang diberikan Penjelasan tidaklah tepat. Menurut penjelasan, bila seorang pejabat menerbitkan IMB untuk sebuah lahan yang termasuk jalur hijau, ini adalah bentuk penyalahgunaan wewenang. Ini sebenarnya sudah jelas merupakan pelanggaran hukum, yang telah tercakup dalam alasan pertama dalam Pasal 53(2).¹³⁵ Jika penyalahgunaan wewenang ditafsirkan demikian, memang tidak akan ada masalah pembuktian lagi, namun tidak menambahkan apapun terhadap alasan-alasan untuk melakukan pengujian.

Alasan penyalahgunaan wewenang memang jarang dipergunakan, namun tetap ada beberapa perkara di mana ia menjadi dasar pembatalan keputusan tata usaha negara, atau perkara di mana seharusnya alasan ini dipertimbangkan oleh sidang pengadilan.¹³⁶ Namun, dalam satu dari tiga perkara yang saya temukan di mana hakim mengabulkan gugatan atas alasan ini, *Kartika melawan Kepala BPN Semarang*,¹³⁷ mereka menggunakan penafsiran konsep ini secara aneh, yang mungkin dipengaruhi contoh keliru yang dimuat di dalam Penjelasan UU PTUN. Perkara ini adalah gugatan terhadap keputusan tergugat untuk tidak mencatat penyitaan sebidang tanah. Sudah ada permintaan yang dikirimkan panitera pengadilan perdata, atas nama penggugat. Namun, menurut penggugat, data dalam laporan panitera tidak sesuai dengan yang dicantumkan dalam catatan sidang, dan ia tidak mengambil tindakan. Sialnya bagi panitera dan penggugat, mereka tidak diberitahu keputusan ini dan

¹³⁵ Lihat Indroharto (1993, II:184), di mana ia berpendapat bahwa berbagai penafsiran penyalahgunaan wewenang didukung oleh literatur, namun ia tidak menyebutkan literatur yang mana dan oleh siapa.

¹³⁶ Bdk. Hadjon (1999:121), yang berpendapat dengan keliru bahwa hal ini tidak pernah dijadikan dasar untuk uji material terhadap putusan yang digugat.

¹³⁷ No. 12/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

menduga bahwa semuanya berjalan lancar sampai mereka tahu bahwa tanah itu sudah dijual dan dipindahtangankan ke pihak lain. PTUN Semarang menganggap ini sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang dan memerintahkan tergugat untuk membatalkan pemindahtanganan sertifikat tanah. Sementara bisa dikatakan bahwa keputusan yang digugat itu melanggar prinsip kecermatan, unsur kesengajaan dalam penyalahgunaan wewenang tidak dapat ditemukan. Tergugat tidak berusaha mencapai sasaran selain yang diberikan kepadanya dalam mandat hukumnya, lantas mengapa ia dituduh demikian? Kemungkinannya adalah para hakim kurang berpengalaman dalam menerapkan dan membedakan konsep-konsep penting yang merupakan inti UU PTUN. Dalam keadaan tersebut, contoh yang kurang jelas di dalam Penjelasan bisa mengarah pada penafsiran keliru demikian.

Contoh lainnya, *NS dkk. melawan Gubernur Jakarta*,¹³⁸ lebih mendekati pemahaman perdata tentang penyalahgunaan wewenang. Perkara ini juga menarik karena perkara demikian sering ditemukan di Indonesia: dalam sengketa antara dua pihak, pemerintah memihak salah satunya dan menggunakan kekuasaannya untuk mencegah “pelanggaran hukum” oleh pihak ini. Perkara ini adalah perintah tergugat kepada walikota Jakarta Selatan untuk mengeluarkan perintah pembongkaran terhadap sebuah tembok dan gudang yang dimiliki penggugat. Hakim meminta penundaan, dengan alasan bahwa tergugat mengetahui ada sengketa tentang lahan tersebut. Pengetahuan tergugat bahwa sengketa ini belum diselesaikan secara hukum –seperti dibuktikan oleh beberapa saksi– seharusnya mencegahnya mengeluarkan perintah ini. Meskipun perkara ini kemudian dikalahkan di tingkat kasasi karena keputusan yang digugat belum bersifat mengikat,¹³⁹ penafsiran tentang penyalahgunaan wewenang ini tetap berlaku. Penafsiran serupa bahkan ditegaskan oleh Mahkamah Agung dalam perkara serupa, *Suparman dkk. melawan Gubernur Jakarta*,¹⁴⁰ yang akan dibahas di bawah berkaitan dengan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik.

Perkara ini jelas menunjukkan potensi penggunaan alasan penyalahgunaan wewenang dalam prosedur hukum tata usaha negara Indonesia, karena sering kali tidak sukar untuk menunjukkan adanya niat buruk atau kesengajaan dari pihak pemerintah. Dalam bab-bab berikut kita akan melihat beberapa contoh di mana pengadilan seharusnya menggunakan alasan ini, namun tidak melakukannya karena berbagai alasan.

¹³⁸ No. 37/G/1991/Pr/PTUN-Jkt., dikukuhkan oleh No. 10/B/1991/PT.TUN-Jkt. ([Agu. 1993] 2 *Gema Peratun*).

¹³⁹ No. 17K/TUN/1992.

¹⁴⁰ No. 34K/TUN/1992 ([Maret 1994] 4 *Gema Peratun*).

(c) *Kesewenang-wenangan*

Penjelasan menjelaskan dengan panjang bagaimana seorang hakim harus mengecek apakah tergugat telah secara benar menimbang semua kepentingan yang terkait dengan keputusan tata usaha negara yang sedang diselidiki. Perbedaan utamanya adalah antara keputusan yang “bebas” dan “terikat”.¹⁴¹ Jika keputusan yang dipermasalahkan terikat, pengadilan harus menentukan apakah fakta-fakta yang dikumpulkan oleh tergugat benar, dan apakah mereka sesuai dengan persyaratan dalam peraturan yang berlaku. Penjelasan menyatakan “Dalam perkara-perkara tertentu yang jarang terjadi, aturan dasar ini harus ditafsirkan sesuai prinsip-prinsip hukum tidak tertulis.” Di pihak lain, bila keputusan yang dipermasalahkan bebas, hakim memiliki kesempatan lebih luas. Setelah menimbang apakah fakta-fakta yang relevan telah dikumpulkan, hakim harus memeriksa apakah mereka ditimbang dengan benar dan apakah tergugat sudah mengikuti “prinsip-prinsip yang sah”. Bila tidak demikian, hakim harus mempertimbangkan apakah mungkin tergugat mengambil keputusan yang sama seandainya ia mengikuti prosedur yang benar. Penjelasan menambahkan bahwa pengadilan tidak diizinkan mengadili kebijakan itu sendiri, kecuali bila jelas-jelas melanggar prinsip-prinsip yang disebutkan. Penjelasan tidak memuat apakah ini merujuk pada prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik atau pada prinsip-prinsip lain.

Indroharto menekankan bahwa hakim-hakim hanya bisa menimbang kepentingan secara terbatas, karena ia harus menghargai kekuasaan administrasi (1993, II:176-7). Kriteria yang ia gunakan adalah nalar: hanya bila sebuah keputusan tidak sesuai nalar, ia bisa memerintahkan tergugat untuk membatalkannya.

Kesewenang-wenangan lebih sering menjadi dasar pengujian keputusan yang digugat dibandingkan penyalahgunaan wewenang.¹⁴² Hal menarik tentang penerapannya adalah arti berbeda yang diberikan para hakim pada konsep “pengujian terbatas.” Dalam tiga dari lima perkara hakim memang tetap menjaga jarak seperti lazimnya dilakukan dalam konsep ini, namun dalam dua perkara lain mereka tidak bertindak demikian.

Dalam *Basuky dan Djais melawan Kepala BPUPN Yogya*,¹⁴³ tentang hasil pelelangan tanah, para hakim PTUN Semarang mengunjungi lahan yang disengketakan untuk menilai apakah harga terendah untuk

¹⁴¹ Keputusan “terikat” adalah keputusan yang berdasarkan pada peraturan yang dengan ketat mengatur bagaimana pelaksanaan kekuasaan yang diberikan. Keputusan “bebas” memberikan kelonggaran pada pemegang kekuasaan.

¹⁴² Saya menemukan dua perkara di Semarang, tiga di Jakarta dan satu di Surabaya.

¹⁴³ No. 07/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

pelelangan telah dinilai dengan benar. Putusan tidak menjelaskan dari mana mereka mendapatkan informasi tentang harga tanah, namun berdasarkan penilaian mereka sendiri, mereka beranggapan bahwa harga minimum terlalu rendah, sehingga mereka menerima gugatan. Sementara banyak diketahui bahwa sering kali terjadi penyelewengan dalam lelang demikian, cara-cara yang dilakukan para hakim ini tampaknya melampaui batas pengujian terbatas.

Dalam *PT Surya Indah Permai melawan Kepala Kantor Cabang Distribusi Situbondo*,¹⁴⁴ PTUN Surabaya bahkan melangkah lebih jauh. Dalam putusan mereka, tentang sanksi administratif yang diberikan PLN, para hakim terlebih dahulu mengajukan pengalaman pribadi mereka sebagai bukti bahwa pegawai PLN sering kali mengecek tanpa kehadiran klien. Atas dasar ini mereka meminta tergugat untuk membuktikan bahwa mereka sudah mengikuti prosedur yang benar. Karena saksi yang ada hanya penggugat atau mereka yang terkait dengannya, tentu saja tergugat tidak bisa memberikan bukti. Para hakim kemudian menyebut hal ini sebagai kesewenang-wenangan. Yang membuat lebih parah, keputusan untuk membalik pembuktian ini baru dijelaskan dalam putusan akhir, sehingga tergugat bahkan tidak tahu bahwa ia diwajibkan melakukan pembuktian ini. Kesimpulannya adalah bahwa perkara ini lebih menunjukkan kesewenang-wenangan pengadilan ketimbang kesewenang-wenangan administratif.

(d) Prinsip-prinsip dasar tata usaha negara yang baik

Meskipun tidak dimuat secara terpisah dalam Pasal 53, prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik kini diakui secara luas sebagai dasar untuk melakukan pengujian. Mahkamah Agung secara tersirat mengakui hal ini dalam Pedoman Khusus No. 52/Td.TUN/III/1992 di V-1, menyatakan bahwa hakim harus menyebutkannya dalam bagian pertimbangan, dan bukan di bagian perintah dalam putusan, prinsip-prinsip mana yang telah dilanggar. Prinsip-prinsip tersebut memperkuat kekuasaan pengujian pengadilan tata usaha negara bila dibandingkan kekuasaan yang dimiliki pengadilan perdata dalam gugatan terhadap penguasa, yang serupa dengan wewenang yang dimuat dalam Pasal 53 UU PTUN.¹⁴⁵

Tidak ada keseragaman tentang dasar hukum penerapan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik. Indroharto berpendapat bahwa mereka harus diklasifikasikan sebagai bagian hukum dan peraturan

¹⁴⁴ No. 30/TUN/1991/PTUN-Sby. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

¹⁴⁵ Ini belum dikodifikasikan dan berdasarkan pada yurisprudensi dari dasawarsa 1970-an (Lihat Hadjon *et al.* 1995:311).

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

yang berlaku, sehingga Pasal 53(2a) memberikan dasar hukum. Namun ia menyatakan bahwa beberapa penulis berpendapat bahwa dasar hukum untuk hal ini dapat ditemukan di sumber lain (Indroharto 1993, II:170). Hadjon dan Lotulung menyarankan untuk melihat di luar UU No. 5/1986, yaitu ke Pasal 27 UU No. 14/1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pasal tersebut mewajibkan hakim untuk “menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat” (Hadjon 1999:121; Lotulung 1994:114). Mungkin mengherankan bahwa sejauh ini tidak satupun pakar hukum yang merujuk ke Penjelasan tentang kesewenang-wenangan sebagai dasar, meskipun—seperti telah dibahas di atas—ia menyebutkan “prinsip-prinsip hukum tidak tertulis.”

Indroharto telah memuat daftar dan membahas sembilan prinsip yang bisa digunakan hakim sebagai pedoman: kecermatan formal, *fair play*, justifikasi, kepastian hukum formal, kepastian hukum substantif, kepercayaan, kesetaraan, kecermatan substantif dan proporsionalitas. Ketua Mahkamah Agung Purwoto menyebutkan lima prinsip dalam pidatonya di Konferensi Nasional BPN pada tahun 1994, yang agak berbedadari daftar Indroharto. Prinsip-prinsip tersebut adalah kesetaraan, kepercayaan, kepastian hukum, kehati-hatian dan justifikasi.¹⁴⁶ Sejalan ini Mahkamah Agung baru menerapkan dua prinsip: kehati-hatian dan kesetaraan (Serupa itu, Hadjon 1999:121). Namun, sebelumnya harus disebutkan bahwa meskipun terdapat kontroversi tentang prinsip-prinsip ini, mereka diakui secara umum dan diterapkan oleh pengadilan tata usaha negara, yang sudah merupakan pencapaian yang baik.¹⁴⁷

Prinsip kesetaraan dipergunakan sebagai dasar pengujian keputusan yang digugat dalam *Lindawati melawan Bupati Gianyar*.¹⁴⁸ Penggugat dalam perkara ini membangun restoran tanpa menunggu penerbitan IMB, dan setelah permintaan IMB-nya ditolak, menerima perintah pembongkaran. Setelah kalah di tingkat pertama dan banding, ia menang dalam kasasi setelah Mahkamah Agung memenangkan gugatannya karena berkas perkara menunjukkan adanya beberapa bangunan lain di daerah itu yang tidak memiliki IMB. Bangunan-bangunan tersebut dibiarkan saja, dan itu berarti bahwa perintah yang digugat diumumkan tanpa menghargai prinsip kesetaraan.

Mungkin akan diduga bahwa penerbitan putusan ini akan memicu sejumlah besar putusan serupa, karena dalam hampir semua perkara

¹⁴⁶ Lihat (Maret 1994), 4 *Gema Peratun*, hal. 163–169.

¹⁴⁷ Sepuluh hakim yang saya wawancara tentang hal ini (antara Juli dan Desember 1994) memastikan hal ini. Saya menemukan delapan gugatan yang dikabulkan atas dasar ini oleh PTUN Jakarta, Semarang dan Bandung.

¹⁴⁸ No. 10K/TUN/1992 ([Nov. 1994], 6 *Gema Peratun*).

tentang perintah pembongkaran, banyak bangunan lain di daerah yang sama bisa dibuktikan tidak memiliki IMB. Namun pengadilan tata usaha negara menunjukkan ketidaksukaannya pada prinsip ini. Misalnya, dalam *Muhidin dkk. melawan Walikota Jakarta Utara*, PTUN Jakarta menolak menerapkan prinsip kesetaraan meskipun para pengacara penggugat telah memintanya, dan meskipun prinsip ini dilanggar. Keputusan yang digugat adalah perintah pembongkaran terhadap penggugat –sejumlah penghuni gelap di Tanah Merah, Jakarta Utara– karena mereka tidak memiliki IMB. Alasan sebenarnya adalah karena Pertamina menginginkan lahan tersebut untuk penyimpanan BBM. Dalam putusannya hakim menciptakan rintangan bagi penggunaan prinsip kesetaraan. Menurut hakim, walikota bisa kapan saja memerintahkan pembongkaran terhadap salah satu dari bangunan tersebut. Ketua majelis hakim dikutip menyatakan bahwa bila ia menerima gugatan ini, “pemerintah tidak akan bisa menjaga ketertiban lagi.” Putusan-putusan serupa akan dibahas dalam bab tentang hukum pertanahan dan hukum konstitusi (*Kompas*, 6 Mei 1992; *Forum Keadilan*, 10 Desember 1992; *Jayakarta*, 3 November 1992).

Prinsip kehati-hatian juga jarang diterapkan. Dalam *Suparman dkk. melawan Gubernur Jakarta*¹⁴⁹ Mahkamah Agung menegaskan putusan PTTUN Jakarta bahwa tergugat telah melanggar prinsip ini dengan memerintahkan pembongkaran sebelum pengadilan perdata menentukan jumlah kompensasi yang layak untuk penghentian sewa tanah tempat berdirinya toko penggugat. Seperti disebutkan di atas, keputusan ini juga diuji karena penyalahgunaan wewenang. Dalam penafsiran ini, kedua alasan ini bisa dipertukarkan, meskipun lebih mudah untuk membuktikan ketidakpatuhan pada prinsip kehati-hatian. Namun saya tidak berhasil menemukan satupun penerapan prinsip kehati-hatian oleh pengadilan di tingkat pertama.

Sementara perkara-perkara kasasi yang melibatkan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik cukup jelas dan masuk akal, banyak putusan di pengadilan tingkat pertama yang menunjukkan kebingungan tentang arti prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik. Penafsiran yang dilakukan tidaklah seragam dan tidak konsisten.

Sebuah prinsip yang menimbulkan masalah adalah prinsip *fair play*, yang didefinisikan Indroharto sebagai berikut: “pejabat yang menerbitkan keputusan tidak akan berusaha untuk mencegah kemungkinan seseorang yang berkepentingan untuk mendapatkan keputusan yang menguntungkannya (1993, II:179).” Dalam *Nur’aeni melawan Kepala Kantor Cabang Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*,¹⁵⁰

¹⁴⁹ No. 34K/TUN/1992 ([Maret 1994], 4 *Gema Peratun*).

¹⁵⁰ No. 54/G/PTUN-Bdg./1993.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

PTUN Bandung mengubah penafsiran ini menjadi “mewajibkan bahwa semua kemungkinan yang terbuka bagi warga negara untuk melindungi kepentingannya tidak akan dihalangi oleh tindakan-tindakan formal sesuai hukum yang disusun oleh penguasa.” Ini memiliki arti pelarangan total bahkan terhadap tindakan-tindakan sah yang dilakukan penguasa. Perkara yang sama memiliki penafsiran aneh lainnya, yaitu tentang prinsip kepercayaan. Para hakim menduga bahwa prinsip ini dilanggar karena penggugat belum mendapatkan jawaban pada pertanyaannya untuk mendapatkan rumah dinas. Namun, perkara ini tidak menunjukkan indikasi bahwa tergugat telah melakukan apapun yang memberikan harapan bahwa permintaan ini akan dipenuhi. Ketiadaan tanggapan ini seharusnya dijelaskan sebagai penolakan tertafsir, bukan pelanggaran pada prinsip ini.

Kadang-kadang prinsip tata usaha negara yang baik diajukan sebagai dasar untuk melakukan uji material, bila keputusan yang diambil melanggar peraturan yang mendasarinya. Contohnya adalah *Wirawan melawan Cabang BPN Bandung*,¹⁵¹ di mana PTUN Bandung sekali lagi menerima gugatan terhadap pelanggaran prinsip *fair play*, sementara tergugat hanya lalai menaati persyaratan dalam PP No. 10/1961. Hal sama terjadi dalam *Ratnaningsih melawan Kepala BPN Bekasi*,¹⁵² di mana hakim pengadilan yang sama berpandangan bahwa tergugat melanggar prinsip bahwa ia harus memberikan kesempatan kepada penggugat untuk didengar sebelum mengambil keputusan. Sebenarnya tergugat telah melanggar prosedur, karena bukti menunjukkan bahwa sejak awal ia sudah tahu bahwa ada kesalahan dengan aplikasi sertifikat yang digugat. Dalam perkara demikian hukum melarangnya memberikan sertifikat. Tampaknya tidak adil untuk menerapkan prinsip tersebut untuk mendapatkan hasil yang sama.

Catatan terakhir tentang subjek ini adalah temuan yang cukup mencemaskan, yaitu bahwa kadang-kadang sulit memahami fungsi prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik sebagaimana dipahami para hakim. Hal ini tampak jelas dalam *Ano melawan Bupati Majalengka*,¹⁵³ ketika PTUN Bandung berargumen bahwa “tergugat, dalam menerbitkan keputusannya [...] menerapkan semua ketentuan perizinan pada pihak yang terkait, sehingga tergugat telah memenuhi prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik.” Kalimat serupa digunakan

¹⁵¹ No. 09/G/PTUN-Bdg./1993. Putusan ini dikalahkan di tingkat banding, tetapi majelis banding menyatakan bahwa mereka menyetujui putusan dimaksud dalam bagian ini.

¹⁵² No. 25/G/PTUN-Bdg./1993.

¹⁵³ No. 06/G/PTUN-Bdg./1992, dikukuhkan oleh No. 67/B/1993/PT.TUN-Jkt. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

PTUN Jakarta dalam *Hauw Tjoe Tjong melawan Kepala Dinas Perumahan Jakarta*.¹⁵⁴ Penafsiran ini memiliki arti bahwa para hakim tidak mengakui adanya fungsi mandiri dari prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik, mengasumsikan bahwa ketentuan-ketentuan tertulis dipenuhi, maka prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik otomatis telah terlaksana. Bila ini adalah pandangan umum tentang prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik, pengadilan tata usaha negara akan mundur ke titik awal: dengan perundang-undangan yang juga tidak memahaminya.

(e) Catatan penutup

Meskipun alasan-alasan untuk melakukan uji material tidak dimuat dengan jelas dalam UU PTUN, tidak banyak pertentangan pendapat tentang arti alasan-alasan tersebut pada tingkat teoretis – dengan pengecualian konsep penyalahgunaan wewenang. Selain itu, prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik telah secara umum diterima sebagai bagian dari perlengkapan hukum para hakim tata usaha negara. Namun, penerapan masing-masing alasan untuk uji material telah menunjukkan keberagaman opini dan penafsiran di kalangan hakim.

Alasan yang pertama –pelanggaran hukum dan peraturan yang berlaku – paling sedikit menimbulkan masalah. Para hakim memberikan nilai penting pada kepatuhan pada prosedur oleh tergugat, dalam beberapa perkara hingga mereka memerintahkan pembatalan keputusan yang digugat, padahal telah tampak jelas bahwa substansi keputusan tersebut benar. Penafsiran yang lebih jauh adalah bahwa pelanggaran terhadap hukum perdata dimasukkan ke dalam alasan ini, dan bahwa permasalahan demikian tidak dirujuk ke pengadilan perdata.

Alasan kedua –penyalahgunaan wewenang– sejauh ini tidak terlalu banyak dipergunakan, namun memiliki banyak potensi dalam kondisi yang dihadapi administrasi kenegaraan Indonesia. Ada sedikit kebingungan karena penafsiran alasan ini dalam Penjelasan, sehingga konsep ini tidak menambahkan apapun pada alasan pertama: pelanggaran hukum dan peraturan yang berlaku.

Kesewenang-wenangan–alasan ketiga–merujuk pada pertimbangan terbatas pada keputusan tertentu. Masalah besar yang timbul adalah bahwa beberapa hakim tidak mafhum bahwa mereka tidak bisa menimbang seluruh kepentingan yang terkait, yang memperkuat kritik bahwa hakim tata usaha negara cenderung berusaha menggantikan peran administrasi.

Prinsip-prinsip umum administrasi yang baik adalah alasan terakhir yang bisa digunakan hakim tata usaha negara dalam uji material, dan

¹⁵⁴ No. 07/G/PTUN-Jkt./1991 (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

adalah alasan yang paling bermasalah. Sebab utamanya adalah ketiadaan konsistensi dalam penafsirannya, dan sementara dalam beberapa perkara prinsip yang diberlakukan tampaknya dipilih secara serampangan. Beberapa prinsip tidak diterapkan secara konsisten, seperti prinsip kesetaraan dalam perkara perintah pembongkaran. Terakhir, beberapa hakim tampaknya tidak memahami bahwa prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik merupakan alasan pengujian yang berdiri sendiri, dan bukan bagian dari kepatuhan pada prosedur resmi. Dalam beberapa perkara hal ini menyebabkan para hakim menyatakan bahwa sebuah keputusan sesuai dengan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik karena apa yang dituliskan hukum telah diikuti dengan benar.

5. Kesimpulan

Pedoman legislatoris tentang kewenangan, hak kedudukan gugat, batasan daluwarsa perkara dan alasan untuk melakukan uji material di dalam UU PTUN telah cukup jelas. Hal ini sebagian besarnya merupakan jasa Indroharto yang telah menyusun pedoman yang lengkap. Meskipun memiliki beberapa kelemahan, buku ini menawarkan pedoman yang jelas untuk proses peradilan tata usaha negara, sementara sering kali buku-buku setara untuk bidang-bidang hukum lainnya tidak tersedia di Indonesia. Buku Indroharto juga dengan mendalam membahas prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik, yang tidak disebutkan dalam UU PTUN, namun diterima sebagai alasan keempat untuk uji material.

Sebuah sumber hukum penting selain UU PTUN adalah surat-surat edaran dan pedoman khusus dari Mahkamah Agung. Selain putusan-putusan MA yang kadang-kadang diterbitkan, mereka telah membantu memandu penafsiran konsep-konsep utama dalam proses peradilan tata usaha negara. Sayangnya pedoman-pedoman ini tidak selalu jelas, dan dalam beberapa kesempatan MA malah menimbulkan kebingungan, alih-alih kejelasan.

Kejelasan kerangka perundang-undangan ini sayangnya tidak tercermin dalam interpretasi yudisial oleh pengadilan di tingkat bawah. Pertama, hakim-hakim memperlebar kekuasaan mereka ke berbagai bidang, mengambil alih banyak perkara yang berada di perbatasan dengan hukum perdata, dan bahkan perkara-perkara yang jelas-jelas berada di luar kewenangan mereka. Kedua, hal ini terjadi secara *ad hoc*, tanpa memperhatikan konsistensi dan dampaknya pada pemisahan kewenangan. Ketiadaan perhatian ini tampak dalam kurangnya pembenaran untuk putusan-putusan yang berdampak luas, seperti menerapkan kewenangan atas perkara pelelangan, sengketa pegawai universitas swasta dan sebagainya. Sikap yang tidak berhati-hati ini juga tampak dari kurangnya perhatian pada pertanyaan tentang delegasi

wewenang atau mandat dan penerimaan keputusan-keputusan tata usaha negara yang jauh berada di luar batas daluwarsa, namun “terseret” oleh keputusan-keputusan sesudahnya. Masalah penafsiran yang lebih sering terjadi adalah individualitas dan sifat mengikat dari sebuah keputusan, meskipun beberapa perkara juga menunjukkan kurangnya pemahaman pada konsep-konsep mendasar tersebut. Hal serupa terjadi dalam pembedaan antara keputusan-keputusan yang bersifat internal dan eksternal, sementara dalam bidang keputusan tertafsir, tercatat ada beberapa putusan yang amat aneh.

Batasan daluwarsa perkara dan alasan untuk melakukan uji material menunjukkan masalah serupa. Belum ada kesepakatan mengenai tanggal yang harus dijadikan patokan untuk menghitung batas daluwarsa perkara, meskipun UU PTUN sebenarnya sudah cukup tegas dalam hal ini. Berkaitan dengan pihak ketiga, UU PTUN tidak memberikan penjelasan, dan pedoman MA bahwa batasan daluwarsa harus ditentukan “perkara demi perkara” telah diikuti secara sedemikian harafiah – sehingga merugikan kepastian hukum. Yang paling bermasalah adalah kecenderungan yang telah disebutkan di atas untuk “menyeret” keputusan yang lebih awal oleh keputusan-keputusan belakangan dalam perkara yang sama.

Masalah penafsiran tentang alasan melakukan uji material terutama terbatas pada masalah dengan pemahaman tentang apa itu pengujian terbatas – beberapa perkara menunjukkan bahwa para hakim menduga bahwa mereka memiliki kekuasaan yang tidak terbatas – dan pemahaman pada arti dan fungsi prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik.

Tampaknya Mahkamah Agung belum dapat memandu pengadilan-pengadilan di tingkat bawah secara mangkus dalam hal-hal demikian, meskipun ia telah berusaha. Meskipun undang-undang telah cukup jelas, beberapa masalah yang dibahas di atas sebenarnya bisa diperbaiki melalui perundang-undangan. Dalam bidang kewenangan, pemisahan antara hukum tata usaha negara dan konstitusi, misalnya, menurut saya harus dihapus. Bila pemerintah ingin mencegah pengadilan tata usaha negara melakukan pengujian pada masalah-masalah konstitusional tertentu, sebaiknya ia melakukannya melalui perundang-undangan khusus. Kedua, masalah siapa yang harus dituju dalam gugatan telah menimbulkan masalah, karena struktur kekuasaan pemerintahan yang rumit, dan penggunaan kata “jabatan” dan “pejabat” dalam UU PTUN. Tampaknya lebih baik mencabut rujukan pribadi pada pejabat dari teks UU PTUN dan untuk mewajibkan hakim merujuk warga negara ke pengadilan yang benar. Ketiga, UU PTUN haruslah lebih tegas tentang pertanyaan apakah individualitas hanya merujuk pada pribadi, atau bisa juga pada sasaran keputusan tata usaha negara.

III. Peradilan Tata Usaha Negara: Konsep dasar dan penafsiran

Hak kedudukan gugat telah cukup jelas, dengan satu catatan bahwa dimungkinkannya *class action* dalam bidang hukum lingkungan hidup (UU No. 23/1997) memunculkan pemikiran bahwa apakah peraturan umum tentang subjek ini tidak seharusnya diintegrasikan dalam UU PTUN.

Batasan daluwarsa perkara memunculkan masalah lain. Pertama, UU PTUN tidak menjelaskan kapan batasan ini mulai dihitung bagi pihak ketiga. Karena tampaknya tidak mungkin mengatur hal ini secara memuaskan dalam UU PTUN, tampaknya MA perlu membuat pedoman penafsiran agar bisa lebih seragam. Kedua, UU PTUN tidak memuat peraturan tentang hubungan berbagai keputusan tata usaha negara yang terkait dan batasan daluwarsa perkara. Demi kepastian hukum, hal ini seharusnya diatur dalam UU PTUN, untuk mencegah keberagaman interpretasi yang kini terjadi.

Terakhir, UU PTUN tidak memuat rujukan apapun pada prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik. Sebagai akibatnya, mereka tidak mudah ditempatkan ke dalam salah satu alasan uji material yang sudah ada, juga prinsip-prinsip apa dan artinya pun tidak diterangkan. Dalam hal ini UU PTUN perlu diperbaiki demi kepastian hukum.

BAB IV

Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

Kerangka bab ini serupa dengan bab sebelumnya, namun bab ini akan membahas hukum acara di dalam UU PTUN, dan bagaimana hakim-hakim tata usaha negara menerapkannya dalam praktik. Karena sifat subjek ini, perhatian akan diberikan bukan pada penafsiran dan pertimbangan, melainkan pada kesangkalan prosedur dalam hal kejelasan, kecepatan, kekuasaan untuk memberikan ganti rugi dan biaya. Kita akan melihat dari sudut pandang ini bahwa ada beberapa masalah dalam UU PTUN, namun juga bahwa sebagian besar hakim tidak berusaha menyesuaikan prosedur untuk mencapai empat sasaran itu. Sebagai akibatnya, prosedur peradilan tata usaha negara jauh kurang baik dibandingkan hukum acara perdata, tidak seperti diharapkan oleh para penyusunnya.

1. Kuasa hukum (Pasal 57, 58, 84 UU PTUN dan Pasal 27 UU No. 5/1991)

Pasal 57 dan 58 UU PTUN memuat aturan-aturan utama tentang kuasa hukum. Menurut Pasal 57 ayat 1, semua pihak bisa memilih apakah mereka akan didampingi kuasa hukum atau tidak. Ini sesuai dengan prosedur perdata Indonesia, yang tidak mewajibkan hal ini (lihat Pasal 123[1] HIR).¹ UU PTUN juga memuat beberapa ketentuan khusus untuk memungkinkan penggugat yang kurang atau tidak memiliki keahlian hukum untuk menyusun gugatan.

Namun, dalam sebagian besar gugatan, penggugat memakai kuasa hukum. Dalam sekitar sepertiga perkara di berkas pengadilan yang saya amati, penggugat tidak menggunakan jasa kuasa hukum. Lebih dari setengahnya adalah pegawai negeri, yang mengajukan gugatan terhadap sanksi yang diterapkan kepada mereka. Hampir semua kuasa hukum adalah pengacara; hanya di beberapa perkara saja penggugat dibantu oleh teman atau keluarga, dan saya menemukan satu contoh “pokrol bambu” (penasihat hukum profesional yang tidak memiliki gelar sarjana hukum).

¹ Perbedaan yang sama juga dilakukan di Belanda.

Tergugat hampir selalu mendapatkan kuasa hukum, biasanya pejabat dari Biro Hukum provinsi atau kabupaten. Dalam beberapa perkara pejabat kejaksaan setempat berperan sebagai kuasa hukum, terutama dalam perkara-perkara berbau politis seperti *Walhi dkk. melawan Presiden* dan *Mohamad melawan Menteri Penerangan* (perkara *Tempo*). Kejaksaan mendapatkan kekuasaan untuk bertindak sebagai kuasa hukum bagi pejabat melalui Pasal 27 ayat (2) UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Beberapa pakar dan praktisi hukum mengkritik ketentuan ini, karena bisa menimbulkan pertentangan kepentingan bila kejaksaan menggugat menuntut seorang pejabat dalam perkara pidana, sementara ia harus membela keputusan pejabat itu di PTUN. Bahkan, Ismail Saleh sebagai menteri kehakiman bertanggung jawab atas ketentuan dalam UU No. 5/1991 itu, telah secara terbuka mengingatkan kejaksaan bahwa hal ini harus dicegah (*Kompas*, 25 Januari 1992; 29 Januari 1992; *Pelita*, 28 Januari 1992).

Dalam satu kasus masalah pertentangan kepentingan di kalangan kejaksaan sendiri memang timbul, seperti diramalkan. Dalam *PT Sari Prambanan melawan Pertamina* PTUN Jakarta menolak menerima pejabat kejaksaan sebagai pengacara Pertamina, karena kejaksaan terlibat dalam sebuah perkara pidana yang terkait. Karena ketiadaan ketentuan hukum yang jelas, para hakim menerapkan pertimbangan yang tidak biasa: mereka menerapkan ketentuan-ketentuan UU PTUN untuk melawan hakim atau panitera (Pasal 77-79) (*Kompas*, 27 November 1992; *Forum Keadilan*, 24 Desember 1992). Meskipun tujuannya patut dipuji, interpretasi ini tampaknya terlalu jauh, bahkan meskipun menggunakan analogi dalam UU PTUN.

Pasal 57 ayat (2) memuat aturan lebih lanjut tentang cara menunjuk kuasa hukum, menyatakan bahwa "pemberian kuasa dapat dilakukan dengan surat kuasa khusus atau dapat dilakukan secara lisan di persidangan." Ayat 3 menambahkan bahwa "surat kuasa yang dibuat di luar negeri bentuknya harus memenuhi persyaratan di negara yang bersangkutan dan diketahui oleh Perwakilan Republik Indonesia di negara tersebut, serta kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh penerjemah resmi." Hal ini dipermasalahkan dalam *Tan melawan Kepala Balai Harta Peninggalan Semarang* ketika PTUN Semarang berusaha menghindari persyaratan-persyaratan tersebut. Penggugat dalam hal ini bertindak atas nama seorang penduduk Belanda. Orang ini memberikan kekuasaan kepada penggugat untuk mengurus kepentingannya di Indonesia melalui surat kuasa yang ditulis di depan notaris Belanda dan telah memberitahukan kepada kedutaan Indonesia sebagaimana disyaratkan. Demi kepentingan warga negara Belanda ini, penggugat menunjuk seorang pengacara sebagai kuasa hukumnya. Majelis hakim menerima perkara ini, namun tidak menyadari masalah

“kuasa ganda” dalam perkara ini. Putusan ini naik ke tingkat banding dan hakim di PTTUN Surabaya tidak memungkinkan hal ini. Mereka berpendapat bahwa penunjukan melalui surat kuasa dalam prosedur PTUN sama dengan prosedur perdata, dan sesuai Surat Edaran MA No. 1/1971, dokumen yang disahkan di depan notaris Belanda itu dianggap tidak cukup.² Analogi ini tampaknya lebih masuk akal dibandingkan analogi di perkara terdahulu.

Pasal 58 juga menyatakan bahwa “hakim berwenang memerintahkan kedua belah pihak yang bersengketa datang menghadap sendiri ke persidangan, sekalipun sudah diwakili oleh seorang kuasa.” Mengingat ketidaksediaan beberapa tergugat untuk hadir dalam sidang, ketentuan ini jelas berguna. Ketentuan ini akan dibahas lebih lanjut pada bab IX.

2. Biaya (Pasal 59, 60, 110, 111)

Catatan pembahasan di DPR menunjukkan bahwa akses kelompok berpenghasilan rendah ke PTUN amat diperhatikan oleh beberapa anggota DPR.³ Hal ini tercermin dari biaya resmi perkara, yang hanya memuat biaya real, seperti ditentukan dalam Pasal 111. Ini mencakup biaya kepaniteraan, meterai, biaya saksi dan penerjemah, biaya pemeriksaan yang dilakukan di tempat lain dari ruang sidang dan biaya lain yang diperlukan untuk memutuskan sengketa atas perintah hakim ketua sidang. Pasal 110 menambahkan bahwa pada akhirnya pihak yang dikalahkan untuk seluruhnya atau sebagian dihukum membayar biaya perkara. Ketika mengajukan gugatannya, penggugat harus membayar biaya di muka, yang ditaksir oleh panitera (Pasal 59). Dalam Surat Edaran No. 2/1991 (hal. 7a), Mahkamah Agung menentukan batasan minimumnya yaitu Rp50.000. Menurut Penjelasan pengadilan harus mengembalikan sisa jumlah ini kepada penggugat bila ternyata biayanya lebih rendah.

Dalam praktik, biaya resmi perkara memang berkisar Rp50.000. Biaya resmi untuk proses hukum di tingkat pertama bervariasi dari Rp16.250 hingga Rp359.750.⁴ Dalam perkara yang belakangan ini banyak saksi yang harus didengarkan. Biaya untuk banding atau kasasi biasanya lebih rendah. Artinya, biaya untuk berperkara di PTUN relatif murah.

Namun, Pasal 60 UU PTUN membuka kemungkinan untuk beracara secara bebas biaya bila penggugat tidak mampu membayar. Ini harus dibuktikan dengan surat keterangan kepala desa atau lurah setempat.

² No. 04/G/TUN/1992/PTUN-Smg. dan No. ?/B/TUN/1994/PT.TUN-Sby. Untuk syarat-syarat kuasa hukum dalam hukum acara perdata, lihat Sutantio, R. dan I. Oeripkartawinata (1995:18–22).

³ Lihat misalnya Rapat Komisi Khusus No. 9.

⁴ No. 01/G/1991/PTUN-Jkt.1991 dan No. 04/G/TUN/1992/PTUN-Smg.

Saya hanya menemukan dua contoh perkara demikian,⁵ dan tidak ada perkara demikian yang ditolak. Anggota LBH dan Biro Bantuan Hukum Unpad mengatakan bahwa menurut pengalaman mereka dalam perkara perdata, pejabat kadang-kadang tidak bersedia memberikan dokumen yang diinginkan karena mereka tidak ingin peminta surat keterangan itu pergi ke pengadilan.⁶ Ini mungkin akan lebih parah bila peminta surat keterangan akan menggugat ke PTUN, dan gugatan itu ditujukan terhadap pemerintah – bahkan mungkin terhadap kepala desa atau lurah itu sendiri.

3. Gugatan (Pasal 53 ayat [1] dan 56)

Pasal 53(1) mengaitkan bagian konseptual dan bagian prosedural UU PTUN, dan menjadi titik awal prosedur di depan pengadilan tata usaha negara:

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Tuntutan agar keputusan tata usaha negara tersebut dinyatakan tidak sah tidak terlalu akurat, karena tidak sesuai dengan kekuasaan yang dimiliki pengadilan: pengadilan hanya bisa memerintahkan kepada tergugat untuk membatalkan keputusannya, para hakim tidak berkuasa untuk membatalkan keputusan tersebut. Selain itu, pengadilan bisa memerintahkan tergugat untuk menerbitkan keputusan yang baru, suatu kemungkinan yang akan dibahas dalam bagian 19. Persyaratan lebih lanjut tentang gugatan ini dimuat dalam Pasal 56(1), di antaranya adalah kejelasan tentang apa yang dituntut dan dasar gugatan.

Indroharto telah menyarankan agar pengadilan juga menerima gugatan *pro forma*, seperti dalam hukum perdata (Indroharto 1993:70). Gugatan *pro forma* adalah gugatan singkat yang diajukan untuk menghindari daluwarsanya perkara. Mereka bisa diperluas pada kesempatan lain, misalnya pada masa pemeriksaan awal, ketika hakim harus menawarkan saran kepada penggugat untuk memperbaiki gugatannya.

Hanya sedikit sekali gugatan yang saya periksa di berkas pengadilan tata usaha negara memenuhi persyaratan Pasal 56 ayat (1) ketika pertama

⁵ No. 12/G/TUN/1994/PTUN-Smg. dan No. 01/G/TUN/PTUN-Mdo./1993.

⁶ Wawancara dengan pengacara LBH Komariah, Melani, dan Munadi (September dan Oktober 1994).

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

kali diajukan. Hampir semua didasarkan pada model yang digunakan oleh sistem gugatan terhadap penguasa dalam hukum perdata, dan bahkan setelah dua kali beracara di PTUN, banyak pengacara masih tidak bisa menyusun gugatan dengan benar.⁷ Dalam banyak perkara penggugat yang tidak memiliki pendidikan hukum membuat gugatan yang lebih baik dibandingkan pengacara profesional!⁸

Pengadilan tidak terlalu ketat dalam hal ini. Kadang-kadang gugatan masih memiliki ciri perdata bahkan *setelah* pemeriksaan awal, seperti permintaan eksekusi sementara putusan yang tidak dikenal dalam prosedur hukum tata usaha negara.⁹ Kekeliruan ini mungkin disebabkan karena barunya prosedur ini, dan hampir semua gugatan mengalami perbaikan pada tahap awal. Para hakim biasanya memberikan kesempatan yang luas untuk memperbaiki gugatan; ini memiliki dampak negatif karena banyak pengacara menjadi tidak tertarik untuk memperbaiki kemampuan mereka dalam merancang gugatan ke PTUN. Sebagai akibatnya, gugatan *pro forma* sebagaimana diizinkan Indroharto menjadi hal yang lazim, bukan pengecualian, dan standar teknis prosedur menjadi lebih rendah.

Beberapa hakim pengadilan tata usaha negara menafsirkan ketentuan-ketentuan mengenai penerimaan gugatan secara amat longgar. Contoh bagus adalah ketua PTTUN Medan, yang mengizinkan penggugat menyampaikan gugatannya melalui telepon (*Suara Karya*, 26 September 1995). Kita akan melihat contoh-contoh lain ketidakformalan serupa dalam bagian-bagian berikut.

Pasal 56 ayat (3) memuat satu kewajiban penting lain bagi penggugat terkait dengan gugatannya, menyatakan bahwa "gugatan sedapat mungkin juga disertai keputusan tata usaha negara yang disengketakan oleh penggugat." Seperti dibahas dalam bab II, RUU PTUN awalnya tidak memuat "sedapat mungkin", yang dicantumkan dengan inisiatif beberapa anggota DPR. Penjelasan menekankan bahwa kewajiban ini hanya berlaku bila penggugat memiliki salinan keputusan ini. Jika tidak, hakim harus meminta tergugat pada tahap pemeriksaan awal untuk mengirimkannya ke pengadilan.

Seperti bisa diduga, perubahan ini memiliki dampak penting. Penggugat sering kali tidak bisa memuat keputusan yang disengketakan dalam gugatannya, karena ia tidak memilikinya. Biasanya ini diselesaikan dengan cepat melalui campur tangan hakim dalam pemeriksaan

⁷ Lihat misalnya No. 18/G/TUN/1992/PTUN-Smg., No. 06/G/TUN/1993/PTUN-Smg., dan No. 15/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

⁸ Contohnya No. 08/G/TUN/1994/PTUN-Smg., atau No. 19/G/TUN/1992/PTUN-Smg.

⁹ Contohnya No. 56/G/1991/Pr/PTUN-Jkt. ([Agu. 1993], 2 *Gema Peratun*) atau No. 34/G/1991/PTUN-Mdn. (Direktorat 1994, hal. 70).

persiapan, namun tampaknya tidak semua hakim membaca pasal ini dengan teliti. Dalam *Lewa melawan Kantor Pengawas Bangunan Ujung Pandang*, PTUN Ujung Pandang diduga menolak gugatan pihak ketiga karena keputusan yang digugat ini tidak dicantumkan. Menurut laporan, para hakim tidak menjelaskan alasan mereka mengambil putusan itu (*Editor*, 13 Juli 1991). Namun, ini terjadi pada masa awal ketika PTUN baru mulai bekerja, dan sejauh pengetahuan saya perkara demikian tidak terulang.

4. Kewenangan relatif (Pasal 54)

Aturan mendasar tentang kewenangan relatif, yang dimuat dalam Pasal 54(1), bersesuaian dengan prosedur perdata dan mengaitkan kewenangan dengan kedudukan tergugat. Ayat 2 menambahkan bahwa bila terdapat beberapa tergugat yang berkedudukan di daerah berbeda-beda, penggugat bisa memilih pengadilan di mana yang hendak ia datangi. Dalam praktiknya ini berarti bahwa banyak penggugat yang tinggal jauh dari PTUN yang memegang kewenangan. Sifat sentralistis negara Indonesia menyebabkan banyak penggugat untuk mengajukan gugatan mereka di Jakarta terhadap keputusan yang diambil di kantor cabang di dekat rumah mereka. Contoh yang saya temukan adalah seorang penggugat di Sulawesi Selatan yang menggugat kepala BPN di PTUN Jakarta karena pembatalan sertifikat tanah, dan seorang janda di Ujung Pandang yang harus mengajukan gugatan pensiun di PTUN Bandung, masalahnya terkait PT Telkom yang berkedudukan di Bandung.¹⁰

Masalah serupa terjadi dalam perkara-perkara yang diputuskan melalui banding administratif. Penggugat bisa menyampaikan keputusan tersebut di PTTUN. Biasanya ini dilakukan di PTTUN Jakarta, karena hampir semua badan penting yang melakukan banding administratif, seperti P4P dan PUPN berkedudukan di Jakarta. Jelas ini memiliki dampak negatif pada akses ke pengadilan tata usaha negara.

Otonomi daerah di Indonesia diharapkan akan membantu mengurangi dampak negatif di atas. Solusi potensial yang dimuat dalam UU PTUN belum dilaksanakan: Pasal 54 ayat (4) – yang dimuat atas kekukuhansejumlah anggota DPR¹¹ mengizinkan pengalihan kewenangan ke pengadilan yang mencakup tempat kedudukan penggugat melalui peraturan pemerintah. Namun, hal ini akan mempersulit pemerintah untuk melaksanakan atau mengkoordinasi pembelaan bila digugat. Tampaknya desentralisasi merupakan penyelesaian yang lebih baik.

¹⁰ No. 29/G/PTUN-Bdg./1993., No. 19/G/1991/PTUN-Jkt.

¹¹ Rapat Komisi Khusus No. 9.

5. Pendaftaran gugatan (Pasal 59, Surat Edaran No. 1/1991)

Detil-detil tentang prosedur pendaftaran gugatan bisa ditemukan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 1/1991. Sebuah gugatan didaftarkan di panitera pengadilan, biasanya oleh Kepala Bagian Perkara. Ia harus memeriksa gugatan itu berdasarkan borang standar yang memuat semua persyaratan yang ditentukan UU PTUN dan Surat Edaran No. 1/1991. Setelah penggugat membayar biaya, gugatan itu harus dicatat dalam daftar perkara, dan panitera membuat ringkasan. Indroharto menekankan bahwa panitera hanya boleh memeriksa persyaratan formal gugatan, dan bukan isinya (Indroharto1993, II:85). Penggugat yang tuna aksara harus dibantu panitera dalam merancang gugatan, seperti dimuat dalam Penjelasan tentang Pasal 53 ayat (1).

Setelah memperhatikan berkas perkara dan pengamatan di PTUN Jakarta, Bandung dan Semarang, tahap pendaftaran dalam rangkaian prosedur biasanya berjalan dengan lancar. Mungkin panitera seharusnya bisa memberikan lebih banyak saran dalam penulisan gugatan, setelah memperhatikan mutu hampir semua gugatan yang masuk. Saya tidak menemukan panitera yang menolak gugatan, bahkan meskipun sebenarnya ia bisa melakukannya, misalnya bila batasan daluwarsa perkara jelas-jelas sudah terlampaui.

Setelah gugatan didaftarkan, panitera harus menyerahkannya kepada ketua pengadilan (Indroharto 1993, II:85). Dalam tahap berikutnya, beberapa keputusan penting diambil.

6. Penolakan gugatan (Pasal 62)

Untuk memastikan bahwa gugatan yang berada di luar kewenangan pengadilan tata usaha negara segera tidak diterima, Pasal 62(1) memberikan kekuasaan untuk tidak menerima gugatan bagi ketua pengadilan. Ini dilakukan bukan dalam sidang, namun dalam rapat permusyawaratan.¹² Ketua pengadilan mengumumkan melalui putusan bahwa gugatan ditolak karena satu dari lima alasan berikut ini:

- gugatan tidak termasuk dalam wewenang pengadilan;
- penggugat tidak memperbaiki gugatannya dengan memuaskan setelah diberitahu pengadilan;
- gugatan tidak berdasarkan pada alasan yang layak;
- tuntutan dalam gugatan sudah terpenuhi oleh keputusan tata usaha negara yang digugat;
- gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

¹² Istilah ini menimbulkan kebingungan: seorang pengacara mengeluh karena diundang ke "rapat permusyawaratan" ini, namun tidak ada permusyawaratan sama sekali (*Terbit*, 2 Agustus 1993).

Meskipun alasannya terbatas, hak untuk tidak menerima ini adalah kekuasaan yang besar, diperkuat dengan ketiadaan kemungkinan untuk mengajukan banding. Para ketua sidang yang saya teliti amat berhati-hati dengan putusan mereka untuk menolak gugatan, kadang kala bahkan terlalu berhati-hati.¹³ Namun beberapa ketua pengadilan tidak menerima lebih banyak gugatan dibandingkan yang lain: di Bandung praktis tidak ada gugatan yang tidak diterima, sementara di Semarang—yang beban kerjanya serupa—banyak gugatan yang tidak diterima. Secara keseluruhan, hanya 19 perkara yang tidak diterima pada tahap awal, sementara 24 perkara ditolak pada tahap berikutnya.¹⁴

Semua putusan di atas memiliki dasar yang baik dan terkait dengan gugatan yang sejak awal tampak jelas berada di luar kewenangan pengadilan.¹⁵ Namun, ada dua contoh yang menunjukkan bahwa penolakan perkara ini merupakan kekuasaan yang harus dipergunakan dengan hati-hati. Dalam *Tunggal melawan PUPN*,¹⁶ gugatan tidak diterima tanpa alasan yang jelas. Gugatan ini terkait sengketa tentang keputusan tergugat untuk melelang rumah penggugat, yang menurut penggugat dilakukan atas alasan yang tidak tepat. Gugatan ini didukung oleh bukti-bukti intimidasi yang dilakukan tergugat dan perbuatan-perbuatan tidak menyenangkan lainnya. Dalam putusan untuk tidak menerima gugatan ini, wakil ketua hanya menyatakan bahwa perkara ini harus diputuskan secara perdata, ia tidak menyebutkan mengapa. Ketiadaan alasan ini tidak dapat diterima, karena banyak perkara serupa yang diterima oleh pengadilan tata usaha negara. Kasus lainnya, *Yulianti dkk. melawan Walikota Bogor*¹⁷ adalah masalah hukum yang rumit, yang menurut

¹³ Dalam sebuah pidato dalam lokakarya hakim tata usaha negara, ketua muda Olden Bidara mengkritik para ketua pengadilan karena tidak menggunakan prosedur penolakan dengan seluasnya (Bidara, O., "Sambutan Ketua Muda Mahkamah Agung RI. Urusan Lingkungan Peradilan TUN Dalam Acara Pembukaan Pelatihan Teknis Yustisial Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap IV Angkatan II Tahun 1994 Pada Hari Senin Tanggal 21 November 1994 Di Hotel Patra Jasa Di Semarang", [Feb. 1995] 4 *Gema Peratun*, hal. 129–30).

¹⁴ Perlu ditambahkan bahwa dalam beberapa perkara, atas saran ketua pengadilan, penggugat menarik kembali gugatan yang kemungkinan besar akan ditolak (misalnya No. 02/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).

¹⁵ Gugatan-gugatan ini adalah No. 01/G/TUN/1993/PTUN-Smg. dan No. 167/G/1992/PTUN-Jkt. (keputusan belum final), No. 15/G/TUN/1993/PTUN-Smg., No. 44/G/1991/PTUN-Jkt., No. 52/G/1991/PTUN-Jkt. (individual), No. 92/G/1991/PTUN-Jkt., No. 04/G/TUN/1993/PTUN-Smg., No. 05/G/TUN/1993/PTUN-Smg., No. 03/G/TUN/1994/PTUN-Smg., No. 12/G/TUN/1994/PTUN-Smg. (tenggang waktu), No. 21/G/TUN/1992/PTUN-Smg. (yurisdiksi relatif), No. 72/G/1991/PTUN-Jkt., No. 83/G/1991/PTUN-Jkt., No. 68/G/1994/PTUN-Jkt., No. 03/G/TUN/1993/PTUN-Smg. dan No. 01/G/TUN/1994/PTUN-Smg. (termasuk hukum perdata), No. 07/PEN/G/PTUN-Bdg./1993 (hukum agama), No. 12/G/TUN/1994/PTUN-Smg. (adanya banding administratif). Ada beberapa gugatan yang ditolak berdasarkan lebih dari satu alasan.

¹⁶ No. 15/G/PTUN/Bdg./1994.

¹⁷ No. 52/G/1991/PTUN-Jkt.

pendapat saya terlalu kompleks untuk ditanggapi dengan prosedur penolakan. Para penggugat mengajukan gugatan terhadap keputusan tergugat untuk menentukan harga toko-toko baru penggugat di sebuah pasar, dan perintah penggusuran untuk toko-toko lama mereka. Meskipun argumen hakim bahwa keputusan pertama bersifat perdata dapat diterima, ini tidak sepenuhnya jelas. Perintah penggusuran ini bersifat umum, karena alamat keputusan ini tidak jelas. Seperti telah saya jelaskan pada bab III, ini tidak memenuhi nalar, karena jumlah toko dan pemilik toko sebenarnya sudah jelas. Dalam kedua putusan ini penolakan bukanlah prosedur yang benar untuk diikuti.

RUU PTUN versi pemerintah memang tidak memberikan langkah hukum bila terjadi penolakan, namun atas permintaan anggota DPR pemerintah mengizinkan penggugat untuk mengajukan keberatan di pengadilan yang sama.¹⁸ Kesempatan ini nyaris tidak pernah digunakan: hanya empat perkara yang saya temukan. Dalam keempatnya hakim telah memberikan alasan yang tepat untuk putusan mereka. Satu-satunya keberatan yang diterima terkait pertanyaan apakah tergugat, yang merupakan sebuah perseroan, memenuhi syarat sebagai badan tata usaha negara. Kasus ini kemudian ditolak karena alasan ini.¹⁹

7. Pemeriksaan persiapan (Pasal 63)

Setelah ketua telah memutuskan bahwa tidak ada alasan untuk menolak gugatan, ia harus menugaskan sebuah majelis hakim untuk mengurus perkara itu (Lihat bab VIII bagian 5(c)). Hal ini menandai tahap persiapan berikutnya, yakni pemeriksaan persiapan.

Prosedur yang tidak dikenal di hukum perdata ini, menurut Penjelasan, diciptakan untuk mengkompensasi ketidaksetaraan informasi antara penggugat dan tergugat. Dalam tahap ini, hakim bisa meminta keterangan dari tergugat,²⁰ sementara mereka harus memberikan saran kepada penggugat untuk memperbaiki dan melengkapi gugatannya. Batas waktu untuk tahap ini adalah 30 hari, namun Penjelasan menambahkan bahwa hakim tidak boleh terlalu ketat menerapkan batasan ini!

Mahkamah Agung berpendapat dalam Surat Edaran No. 2/1991 hal. III bahwa pemeriksaan persiapan harus dilakukan untuk mematangkan perkara sebelum tahap pemeriksaan pokok. Selain itu, surat edaran ini memuat beberapa pedoman praktis, misalnya bahwa pemeriksaan bisa dilakukan di dalam kantor hakim, dan ia tidak

¹⁸ Rapat Komisi Khusus no. 9 dan 10. Dalam No. 1/PK/TUN/1991 Mahkamah Agung menegaskan bahwa tidak ada langkah hukum terhadap penolakan keberatan.

¹⁹ No. 44/G/1991/PTUN-Jkt., No. 68/G/1994/PTUN-Jkt., No. 05/G/TUN/1993/PTUN-Smg, dan *Pos Kota* 30 Januari 1993. Lihat juga pada bab III, bagian 1(a).

²⁰ Bdk. Indroharto (1993, II:90), yang menekankan sasaran pemeriksaan persiapan.

diwajibkan untuk mengenakan jubah. Cukup penting juga bahwa surat edaran ini menyatakan bahwa majelis hakim bisa menolak gugatan atau memerintahkan penundaan pada tahap ini.

Indroharto menyarankan bahwa untuk melaksanakan tahap berikutnya dengan lebih sangkil, pemeriksaan persiapan harus dilakukan untuk mendapatkan lebih banyak informasi tentang perkara ini dibandingkan yang disyaratkan oleh sasaran di atas. Pemeriksaan demikian bisa dilakukan oleh majelis hakim, hakim komisaris atau pejabat lain yang ditunjuk oleh majelis hakim (Indroharto 1993, II:90-1). Menurut Indroharto, pada akhir tahap pemeriksaan persiapan majelis hakim harus mengevaluasi pertanyaan dan hipotesis yang muncul dan “menerjemahkannya” ke dalam opini sementara. Pada titik ini haruslah sudah jelas fakta-fakta mana yang masih perlu dikumpulkan atau diperdalam, dan pertanyaan hukum mana yang harus dijawab (1993, II:101).

Dalam praktiknya, kinerja pemeriksaan persiapan memang memenuhi standar minimal yang ditetapkan UU PTUN, namun tidak lebih dari itu. Tugas pertama para hakim –membantu penggugat menyempurnakan gugatannya– biasanya dipenuhi dengan baik.²¹ Saran dalam Penjelasan untuk tidak terlalu ketat dengan batas waktu ini biasanya dipenuhi, sedemikian jauhnya sehingga timbul pertanyaan tentang apakah kecepatan proses hukum tidak menjadi terganggu (seorang hakim dari PTUN Semarang menyebutkan bahwa gugatan yang diperbaiki sampai tiga kali bukan hal yang tidak biasa).²² Demikian juga, tugas kedua –mendapatkan keterangan dari tergugat– tidak menimbulkan masalah. Para hakim menyebutkan bahwa mereka tidak mengalami kesulitan untuk mendapatkan informasi yang mereka minta, dan berkas yang saya teliti memastikan pernyataan tersebut.²³

Namun, tahap pemeriksaan persiapan ini tidak dimanfaatkan semaksimal mungkin. Ketua PTUN Bandung Siahaan –yang ikut pelatihan di Prancis– memang menerapkan beberapa hal, meminta koleganya untuk mendapatkan lebih banyak keterangan dan membuat opini sementara, namun ia tidak bisa mengembangkan prosedur ini lebih lanjut. Menurutnya, sudah merupakan suatu pencapaian bahwa hakim-hakim di bawahnya menggunakan pemeriksaan persiapan bukan hanya

²¹ Temuan ini didasarkan berkas-berkas yang saya teliti, survei di kalangan pengacara Bandung, dan wawancara dengan para pengacara Gilalo, Nasution, dan Yuwono (November dan Desember 1994).

²² Wawancara dengan ketua PTUN Semarang Sukardi (Oktober 1994).

²³ Wawancara dengan hakim Lotulung, Siahaan, Nurdu’a, dan Ariyanto. Seluruh isi pemeriksaan persiapan menunjukkan bahwa tergugat harus menyediakan semua informasi yang diminta.

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

untuk “memperbaiki redaksi beberapa kalimat”.²⁴

Satu-satunya perkembangan yang tampaknya memperkuat pemeriksaan persiapan adalah diperkenalkannya hakim raportir oleh beberapa ketua pengadilan.²⁵ Namun, hakim raportir hanya ditunjuk dalam beberapa perkara, dan melaksanakan tugas mereka sebelum dimulainya pemeriksaan persiapan. Mereka memberikan laporan mereka ke ketua pengadilan, dan saran mereka nyaris tidak berpengaruh pada proses berikutnya. Tampaknya institusi ini memiliki tujuan selain mempersiapkan perkara (Lihat bab VIII bagian 5 (d)).

Pemeriksaan persiapan tidak ditujukan sebagai bentuk mediasi. Ismail Saleh menekankan dalam pembahasan di DPR bahwa Pasal 63 harus dipandang sebagai “pengejawantahan sikap integralistik,”²⁶ yang tampaknya mendukung usaha rekonsiliasi, namun menurut Surat Edaran No. 2/1991 hal. VIII, sengketa hanya bisa diselesaikan di luar pengadilan. Ini patut diperhatikan karena dalam proses perdata hakim diwajibkan untuk mendorong tercapainya penyelesaian sengketa pada awal gugatan (*HIR* Pasal 130 ayat [1]). Larangan ini biasanya dipatuhi oleh para hakim tata usaha negara, dengan pengecualian ketua PTUN Jakarta Amarullah Salim, yang dalam pemeriksaan persiapan selalu menanyakan kepada dua pihak apakah mereka bersedia menyelesaikan sengketa mereka dengan cara damai.²⁷ Saya hanya menemukan satu penyimpangan lain dari aturan ini, dalam *Sumali melawan Kepala SMA Maria Mediatrix*,²⁸ oleh seorang hakim yang secara berhati-hati mendorong kedua pihak untuk mencapai kesepakatan dalam pemeriksaan persiapan. Kasus ini agak tidak lazim: seorang siswa SMA yang tidak dinaikkan kelasnya. Perundingan di luar pengadilan dilakukan dan akhirnya tercapai kompromi. Lebih dalam batasan UU PTUN adalah *Poerwantana melawan Kepala Kantor BTN Cabang Semarang*,²⁹ di mana tergugat bertanya apakah sengketa ini tidak dapat diselesaikan melalui mediasi. Hakim menjawab bahwa ia tidak diizinkan secara cergas untuk melakukan hal ini, namun tentu saja kedua pihak bisa berusaha berunding di luar pengadilan. Ia

²⁴ Wawancara (November 1994). Untuk alasan kegagalan ini lihat bab IX bagian 5.

²⁵ Beberapa contoh di mana ada hakim raportir yang ditunjuk adalah No. 21/G/TUN/1992/PTUN-Smg., No. 15/G/TUN/1994/PTUN-Smg. dan No. 110/G/1992/PTUN-Jkt. Saya juga diberitahu bahwa sistem ini digunakan pula di Bandung (wawancara dengan hakim Nurdu'a, Desember 1994).

²⁶ Rapat Komisi Khusus No. 9.

²⁷ Contohnya, No. 10/G/1991/PTUN-Jkt., No. 73/G/1991/YY/PTUN-Jkt. ((Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara* (Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman RI, 1994), dan No. 78/G/1991/TN/PTUN-Jkt.

²⁸ No. 19/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

²⁹ No. 17/G/TUN/1992/PTUN-Smg.

kemudian mengabdikan waktu untuk pembicaraan tersebut. Namun, pengadilan tata usaha negara tidak melakukan mediasi.

8. Perdamaian (Surat Edaran No. 2/1991 hal. VIII)

Pengadilan tata usaha negara tidak diizinkan untuk melakukan mediasi antara pihak-pihak yang bersengketa. Bila kedua pihak mencapai kesepakatan di luar sidang sementara proses di dalam pengadilan tata usaha negara belum selesai, Surat Edaran No. 1 halaman VIII menyatakan bahwa “penggugat harus menarik gugatannya secara resmi dalam sidang terbuka.” Kasus ini kemudian akan dicoret dari catatan pengadilan.

Meskipun tampaknya sederhana, ada beberapa masalah dengan ketentuan ini. Hal ini diungkapkan di depan Komisi III DPR oleh ketua PTUN Jakarta, Salim, yang mengatakan bahwa beberapa pejabat tidak memenuhi kesepakatan setelah gugatan ditarik. Masalahnya adalah ketika hal ini diketahui, batas waktu untuk mengajukan gugatan baru telah daluwarsa, sehingga akses ke pengadilan tata usaha negara terhalang. Salim menyarankan agar Undang-Undang PTUN diubah untuk memungkinkan pengadilan tata usaha negara menerbitkan kesepakatan damai dengan kekuatan hukum yang sama mengikatnya dengan putusan.³⁰ Saran ini tidak diikuti. PTUN Bandung berusaha menyelesaikan masalah ini melalui yurisprudensi: mengumumkan kesepakatan perdamaian ini dalam sidang terbuka, dan hakim ketua sidang menambahkan: “Jika tergugat tidak memenuhi kewajibannya yang timbul dari kesepakatan ini, penggugat diizinkan untuk menghubungi pengadilan tata usaha negara lagi.” Tanggal kesepakatan ini tidak dipenuhi akan menandai dimulainya perhitungan batas daluwarsa perkara.³¹ Pendekatan ini tampaknya berhasil, karena wawancara menunjukkan bahwa masalah ini tidak terjadi lagi. Beberapa hakim menambahkan bahwa rasa takut terhadap publisitas negatif mungkin juga memainkan peranan.³²

9. Intervensi (Pasal 83)

Meskipun tergugat diasumsikan membela kepentingan umum di depan pengadilan tata usaha negara, Pasal 83(1) memberikan kesempatan untuk intervensi pihak ketiga untuk melindungi kepentingan pribadi mereka. Dalam hal ini UU PTUN lebih maju dibandingkan prosedur

³⁰ Untuk pembahasan tentang hal ini lihat *Merdeka* 19 Mei 1992; *Terbit* 13 Juni 1992; *Pelita* 14 Agustus 1992; *Kompas* 15 Agustus 1992; dan *Pelita* 22 Agustus 1992.

³¹ No. 03/G/PTUN-Bdg./1993.

³² Wawancara dengan hakim Lotulung, Siahaan, Nurdu’a, dan Hamid (Juli, Oktober, dan November 1994).

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

administratif Belanda, yang baru memperkenalkan intervensi pada tahun 1994. Pihak yang melakukan intervensi bisa membela haknya sendiri atau bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa. Mungkin aspek yang paling menarik dari ketentuan ini adalah bahwa hakim bisa mengambil inisiatif untuk intervensi. Penjelasan bahkan memberikan kesan bahwa hakim bisa *memerintahkan* intervensi ke dalam proses ini,³³ namun pedoman khusus MA mengakui bahwa hal ini tergantung pada pihak yang terlibat.³⁴ Tidak jelas apakah penolakan untuk bergabung dalam prosedur ini akan kemudian berpengaruh pada kemungkinan mengajukan keberatan terhadap pelaksanaan putusan di masa depan (Lihat bagian 23).

Dalam pedoman yang sama, MA menyatakan bahwa meskipun UU PTUN mengizinkan, pihak ketiga tidak bisa bergabung dengan pihak tergugat.³⁵ Hal ini sudah ditegaskan dalam dua putusan MA yang telah diterbitkan, *Dahniar dkk. melawan Kepala BPN*³⁶ dan *Tjoeng Nie Shao melawan Kepala Dinas Perumahan Jakarta*.³⁷ Karena mereka bukan pejabat, mereka hanya bisa tampil sebagai saksi untuk mendukung tergugat. Dalam artikel di *Gema Peratun*, Indroharto bahkan berpendapat bahwa pihak yang melakukan intervensi hanya bisa bergabung dengan penggugat, dan tidak boleh memberikan pandangan yang mendukung keputusan yang sedang digugat.³⁸ Penafsiran demikian akan membuat ketentuan di atas tidak diperlukan, karena tujuan intervensi untuk menjadikan pihak ketiga dalam sengketa tidak tergantung pada tergugat.

Sejak penerbitan pedoman khusus dan putusan-putusan ini, frekuensi intervensi telah banyak berkurang. Kesempatan untuk intervensi "mandiri" jarang diambil oleh pihak ketiga, maupun atas inisiatif hakim. Namun, saran Indroharto agar pihak ketiga tidak mendukung keputusan yang sedang digugat tidak diikuti.³⁹

Salah satu alasan mengapa intervensi tidak terlalu populer adalah karena pihak ketiga sering kali hadir sebagai saksi, entah atas keinginan

³³ Frase yang digunakan adalah: "hakim dapat memutuskan bahwa B ditarik ke dalam proses hukum tersebut."

³⁴ No. 224/Td.TUN/X/1993 hal. VII-4 a.

³⁵ No. 224/Td.TUN/X/1993 hal. VII-4 b.

³⁶ No. 5K/TUN/1992 ([Agu. 1993] 2 *Gema Peratun*).

³⁷ No. 21K/TUN/1992 ([Juli 1994] 5 *Gema Peratun*).

³⁸ Indroharto (1986:69–71). Jika penafsiran ini diikuti, intervensi tidak memberikan apapun, karena hasil yang sama bisa didapatkan dari mengajukan gugatan secara terpisah yang kemudian digabungkan oleh pengadilan.

³⁹ Saya menemukan hanya empat perkara di mana pihak ketiga bertindak secara independen untuk mendukung keputusan yang digugat.

sendiri maupun atas permintaan hakim.⁴⁰ Gejala ini tampaknya semakin menonjol karena beberapa hakim berpendapat bahwa pihak-pihak yang melakukan intervensi tidak diizinkan hadir sebagai saksi.⁴¹ Ini akan menyebabkan mereka tidak berminat untuk ikut serta dalam mengajukan gugatan. Selain itu, hadir sebagai saksi, bukan sebagai penggugat, memungkinkan pihak ketiga untuk mengajukan keberatan terhadap pelaksanaan putusan yang merugikan.

Menurut UU PTUN, permintaan intervensi bisa diajukan pada semua tahap prosedur. Indroharto berpendapat bahwa ini bukanlah hal yang diinginkan oleh DPR –sesuatu yang semestinya ia ketahui, sebagai perumus utama– sehingga intervensi seharusnya hanya bisa diizinkan pada saat pemeriksaan persiapan (Indroharto 1993, II:93–94). Olden Bidara, pengganti Indroharto sebagai ketua muda MA, tidak sepakat dengan pandangan ini, dan mengeluarkan pedoman khusus yang menyatakan bahwa intervensi bisa diajukan hingga saat saksi-saksi diperiksa.⁴² Ia juga menyarankan agar hakim terlebih dulu menanyakan pendapat pihak-pihak yang bersengketa mengenai intervensi ini.

Dengan satu pengecualian, intervensi yang saya catat memang terjadi pada tahap awal proses peradilan, biasanya dalam tahap pemeriksaan persiapan, namun selalu sebelum dimulainya prosedur normal. Pengecualian yang terjadi adalah permintaan intervensi tepat sebelum dimulainya sidang untuk mengajukan bukti-bukti. Merujuk pada buku Indroharto, hakim ketua sidang mengatakan bahwa ia hanya menerima intervensi bila kedua pihak setuju, karena memperhatikan tahapan prosedur yang sedang berjalan. Karena kedua pihak tidak berkeberatan, pihak yang melakukan intervensi diterima.⁴³ Peran intervensi dalam prosedur pengadilan tata usaha negara agak terbatas.

10. Penundaan (Pasal 67)

Pada prinsipnya, keputusan tata usaha negara tetap berlaku pada saat proses hukum di pengadilan tata usaha negara. Namun, untuk mencegah kerugian yang bersifat permanen, penyusun undang-undang menciptakan langkah hukum yang bisa diminta penggugat, suatu

⁴⁰ No. 30/G/PTUN-Bdg./1993, No. 37/G/1991/Pr/PTUN-Jkt. ([Agu. 1992] 2 *Gema Peratun*), No. 03/G/1991/PTUN-Jkt. (Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara*. [Jakarta, Mahkamah Agung RI, 1993]), No. 73/G/1991/YY/PTUN-Jkt. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*) dan No. 04/G/TUN/ 1992/PTUN-Smg.

⁴¹ Hal ini dikatakan dalam sebuah perkara di PTUN Bandung (No. 04/INT/G/PTUN-Bdg./1993). Sebenarnya tidak ada ketentuan dalam UU PTUN yang melarang ini, atau mengurangi nilai pembuktian pernyataan demikian.

⁴² No. 222/Td.TUN/X/1993 hal. III.

⁴³ Pengamatan langsung di PTUN Bandung, Oktober 1994.

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

langkah yang nyaris tidak ada dalam prosedur perdata. Penundaan sering kali diminta dalam perkara-perkara melawan perintah pembongkaran, penggusuran dan pelelangan, dan hampir selalu dikabulkan.⁴⁴ Kaitan dengan sifat keputusan yang digugat ini menjelaskan mengapa permintaan untuk penundaan di PTUN Jakarta jauh lebih banyak dibandingkan di Semarang dan Bandung, yang jarang menghadapi dua jenis perkara pertama.

Aturan-aturan untuk pemulihan ini ditentukan dalam Pasal 67. Pasal ini menyatakan bahwa gugatan tidak akan berpengaruh pada pelaksanaan keputusan yang digugat, namun penggugat bisa mengajukan petisi untuk penundaan eksekusi oleh badan atau pejabat tata usaha negara selama pemeriksaan terhadap sengketa ini masih berjalan, sampai putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Pengadilan bisa memutuskan petisi ini sebelum memutuskan sengketa yang digugat.

Pertanyaan pertama yang ditimbulkan pasal ini adalah siapa yang memutuskan permintaan penundaan. Menurut Surat Edaran MA No. 2/1991 (hal. VI-2), ini bergantung pada tahap yang sudah dicapai: segera setelah gugatan diterima, ketua pengadilanlah yang memutuskan, namun kekuasaan ini diwakilkan kepada majelis hakim bersama dengan berkas perkara (Indroharto 1993, II:209-210). Mahkamah Agung juga memerintahkan pengadilan-pengadilan di bawahnya untuk bersikap ketat tentang saat penyerahan permintaan penundaan. Selain dari yang disarankan UU PTUN, ketua muda MA menyatakan dalam Pedoman No. 051/Td/.TUN/III/1992 hal. II-3 bahwa petisi bisa diserahkan paling lambat bersama dengan pembelaan tergugat. Namun, perintah penundaan dalam praktiknya diberikan dalam semua tahapan proses hukum, dalam *Japhar melawan Kepala Dinas Perumahan Jakarta*⁴⁵ bahkan lewat tiga bulan setelah pendaftaran gugatan.

Pertanyaan kedua adalah seberapa cepat pengadilan bisa mengeluarkan putusan, yang amat penting bila yang dipermasalahkan adalah perintah pembongkaran atau penggusuran. Hal ini tidak terlalu jelas. Surat edaran di atas hanya menyatakan bahwa dalam keadaan mendesak tergugat bisa diberitahu tentang penundaan ini melalui kurir atau telegram. Indroharto, di pihak lain, menyatakan bahwa tergugat harus diberi kesempatan untuk didengar sebelum perintah penundaan dikeluarkan (1993, II:210, 216). Kewajiban serupa dimuat dalam Pedoman Khusus 1993 – yang juga menyatakan bahwa tergugat dapat

⁴⁴ Saya mencatat 51 permohonan: 33 dikabulkan, 5 ditolak dan 13 tidak diputus sebelum gugatan ditarik. Seorang hakim dari PTUN Jakarta menyatakan kepada media bahwa pada tahun 1991, dalam 75 persen kasus para penggugat memohon penundaan. Kira-kira setengahnya dikabulkan (*Pelita*, 4 April 1992).

⁴⁵ No. 140/G/1992/PTUN-Jkt.

didengarkan pandangannya melalui telepon – namun penambahan kata “bila mungkin” menunjukkan bahwa ini bukan kewajiban yang harus dipenuhi.⁴⁶ Tampaknya dapat diasumsikan bahwa ketua bisa memerintahkan penundaan begitu ia merasa perlu.

Pengadilan tata usaha negara telah menunjukkan bahwa mereka bisa bertindak dengan cepat bila diperlukan. Dengan memperhatikan sikap banyak tergugat, kesiapan ketua-ketua PTUN amatlah penting. Walikota Medan, misalnya, berusaha menghindari perintah penundaan dengan mengurangi tenggang waktu perintah pembongkaran menjadi kurang dari 24 jam. Karena reaksi cepat dari ketua PTUN Medan, perintah penundaan bisa dikeluarkan sebelum pembongkaran dilaksanakan.⁴⁷ Dalam satu perkara lain, salah satu perkara pertama di PTUN Jakarta, perintah penundaan diserahkan kepada tergugat hanya beberapa menit sebelum perintah penggusuran dilaksanakan.⁴⁸ Cepatnya tindakan ini memberikan sumbangan banyak bagi kemangkusan perintah penundaan.

Masalah hukum serius tentang penundaan adalah karena menurut Pasal 67 ayat (2) penundaan tetap sah sampai putusan diumumkan, yang bisa memerlukan waktu bertahun-tahun. Akibatnya hakim memiliki tanggung jawab besar bila mengeluarkan perintah ini. Masalah ini sejak awal diakui oleh MA, yang dalam Surat Edaran No. 2/1991 hal. VI-2a mengesahkan hakim ketua sidang untuk membatalkan penundaan, suatu kemungkinan yang tidak dimuat dalam UU PTUN. Kemudian, MA memutuskan dalam sebuah putusan (*Tanumihardja melawan PLN*⁴⁹) bahwa bila gugatan ditolak, hakim berkewajiban untuk membatalkan penundaan. Indroharto memberikan solusi tambahan yaitu dengan penggunaan perintah penundaan peralihan (1993, II:218).

Pembatalan perintah penundaan sering kali terjadi, bahkan sebelum selesainya proses di pengadilan tingkat pertama.⁵⁰ Selain itu, setidaknya satu ketua PTUN (Siahaan) telah melaksanakan saran Indroharto untuk menerbitkan perintah penundaan peralihan, terutama untuk memberikan kesempatan kepada penggugat dalam perkara

⁴⁶ No. 222/Td.TUN/X/1993 hal. V. Cara lazim untuk memanggil para pihak, yaitu dengan surat tercatat, terlalu lambat (wawancara dengan ketua PTUN Bandung Siahaan [Oktober 1994]); lihat juga wawancara dengan ketua PTUN Jakarta dalam *Jayakarta* 7 Agustus 1992).

⁴⁷ Wawancara dengan ketua PTUN Medan (Oktober 1994).

⁴⁸ Namun perintah ini tidak dipatuhi. Untuk perkara ini, lihat Otto, J.M. (1992:2–3). Tentang ketidakpatuhan pada perintah pengadilan, lihat bab IX.

⁴⁹ No. 15K/TUN/1992 (Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara*, hal. 181–195). Pengadilan tingkat banding telah membatalkan putusan PTUN Jakarta, namun menegaskan penundaan (Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara*, hal. 205). Bdk. Indroharto (1993, II:214).

⁵⁰ Misalnya No. 06/PTUN/G/Bdg./1993.

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

pelelangan. Dengan penundaan selama satu atau dua bulan, penggugat bisa mendapatkan cukup dana untuk melunasi hutang, sehingga pelelangan bisa dibatalkan, atau propertinya bisa dijual dengan harga yang lebih baik. Kadang-kadang perintah ini diperpanjang selama satu bulan lagi.⁵¹

Namun, peluang penundaan yang terlalu lama tidak boleh dilupakan, karena dapat membuat pemerintahan berjalan dengan tidak mangkus. Dilaporkan dalam satu perkara perintah penundaan oleh PTUN Jakarta berlaku selama hampir dua setengah tahun sebelum akhirnya dibatalkan setelah putusan dikeluarkan.⁵² Para hakim kadang-kadang berusaha mengembalikan *status quo* dengan penundaan yang berkepanjangan, seperti tampak dalam perkara *Bank Jakarta* yang terkenal. Untuk mencapai sasaran ini, para hakim menggunakan cara yang cerdas, dengan perintah penundaan berbentuk putusan sela yang hanya bisa dibanding bersama dengan putusan akhir. Putusan demikian tidak dikenal dalam prosedur hukum tata usaha negara, sementara pembatasan pemberlakuannya di pengadilan perdata tidak diikuti oleh para hakim. Mereka secara terbuka membela tindakan mereka dengan alasan kewajiban hakim tata usaha negara untuk menemukan kebenaran substantif (*Tiras*, 19 Januari 1998), namun tidak mendapatkan dukungan dari masyarakat.⁵³ Ketua PTTUN Jakarta bahkan memerintahkan ketua PTUN Jakarta untuk tidak melaksanakan putusan ini. Pembahasan tentang apakah perintah demikian mengganggu kemandirian yudisial kemudian menjadi lebih menonjol dibandingkan pembahasan tentang putusan sela itu (Lihat bab VIII bagian 4(d)), namun contoh ini tampaknya tidak akan terulang lagi di masa depan.

Terakhir, hal yang mungkin paling menarik adalah kehati-hatian yang dianjurkan UU PTUN mengenai penundaan. Ini mencerminkan kecemasan beberapa anggota DPR dalam pembahasan RUU bahwa penundaan dapat digunakan secara terlalu "bebas".⁵⁴ Pasal 67(4) menyatakan bahwa penundaan hanya bisa dikabulkan "apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan". Pasal ini juga menyatakan bahwa penundaan "tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan

⁵¹ Wawancara dengan seorang penggugat (Oktober 1994).

⁵² No. 07/G/PTUN-Jkt./1991 (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

⁵³ Lihat misalnya komentar oleh Absar Kartabrata dalam *Republika* 19 Januari 1998, dan oleh Paulus Lotulung dan Sri Soemantri dalam *Tiras* 19 Januari 1998.

⁵⁴ Rapat Komisi Khusus No. 10.

tersebut". Penjelasan menyatakan bahwa penundaan hanya akan dikabulkan "bila kerugian yang akan dialami penggugat sangat tidak berimbang dengan penggunaan untuk kepentingan yang dilindungi oleh keputusan tata usaha negara yang terkait". Indroharto menganjurkan pendekatan yang sedikit lebih longgar. Ia menyarankan bahwa hakim harus mempertimbangkan kepentingan yang terkait. Dalam melakukan hal ini, hakim harus memeriksa apakah permintaan ini jelas dan beralasan, apakah kepentingan penggugat benar-benar besar, dan apakah gugatan ini ada kemungkinan untuk menang. Selain itu, penggugat harus bekerja sama untuk menentukan fakta-fakta yang diperlukan. Namun, merujuk pada penundaan yang diberikan dalam perkara *Tanah Merah*, Indroharto beranggapan bahwa hakim-hakim terlalu bermurah hati dalam memberikan penundaan – dan bahwa seharusnya mereka mengikuti sarannya (1993, II:211–3; Lebih lanjut tentang perkara ini lihat bab VI bagian 4(a)).

Kecemasan dan kritik bahwa hakim memerintahkan penundaan dengan terlalu mudah memang didukung oleh temuan saya. Hampir semua hakim tidak menunjukkan kehati-hatian dan biasanya tidak memberikan alasan untuk putusan mereka. Mereka biasanya hanya mempertimbangkan kepentingan penggugat, dan memberikan penundaan atas "alasan kemanusiaan" atau menganggap bahwa "kerugian material dapat terjadi".⁵⁵ Hakim juga memerintahkan penundaan "karena perkara belum sepenuhnya jelas" atau "karena belum terbukti jelas dalam pemeriksaan persiapan di mana letak kesalahan kedua pihak" atau bahkan karena "bulan puasa akan segera tiba".⁵⁶ Di pihak lain, terjadi penolakan permintaan penundaan oleh PTUN Manado dalam *Said melawan Menteri Penerangan*,⁵⁷ karena pemenuhan permintaan tersebut akan melanggar "kepentingan negara yang sedang melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum". Gugatan ini hanya terkait pembayaran pensiun, sehingga kerugian apa yang dimaksud sama sekali tidak jelas.

Juga tidak ada tanda-tanda bahwa para hakim mengaitkan argumen mereka dengan pertanyaan apakah gugatan memiliki kemungkinan untuk menang. Wakil ketua PTUN Jakarta pernah menunda perintah pengusuran yang diterbitkan berdasarkan putusan perdata Mahkamah Agung. Setelah para hakim yang menyidangkan perkara ini menemukan bahwa gugatan utama berada di luar kewenangan pengadilan tata

⁵⁵ No. 165/G/1991/PTUN-Jkt., No. 106/G/1991/PTUN Jkt., No. 150/G/1991/PTUN Jkt., No. 41/G/1992/PTUN-Jkt.

⁵⁶ No. 140/G/1992/PTUN-Jkt., No. 45/G/1993/PTUN-Jkt. dan No. 06/PTUN/G/Bdg./1993.

⁵⁷ No. 01/G/TUN/1993/PTUN-Mdo. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

usaha negara, mereka segera menarik kembali perintah itu.⁵⁸ Karena tidak dimuatnya alasan dalam putusan mereka, tidak mudah untuk menemukan seberapa jauh hakim memberikan perhatian pada pertanyaan mendasar tentang kewenangan dan sebagainya bila mereka memberikan penundaan.⁵⁹ Tampaknya sifat sementara dari perintah penundaan menyebabkan para hakim cenderung tidak berhati-hati dalam menggunakannya.⁶⁰

Penundaan merupakan hal yang menimbulkan kontroversi. Pengadilan telah menggunakan kesempatan yang diberikan kerangka hukum dengan sebaik-baiknya, dan kadang-kadang bahkan melampaui batasan yang diberikan. Mereka mengurangi legitimasi keputusan mereka dengan terlalu sering memberikan penundaan, yang tentunya memberikan sumbangan bagi suatu fenomena yang akan dibahas dalam bab IX, yaitu ketidakpatuhan terhadap perintah penundaan.

11. Pemeriksaan dengan acara cepat (Pasal 98 dan 99)

Selain penundaan, UU PTUN memungkinkan pemeriksaan dengan acara cepat oleh satu hakim untuk memberikan kepastian hukum sesegera mungkin. Menurut Pasal 98, pemeriksaan dengan acara cepat hanya diizinkan “apabila terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya”. Penjelasan menyatakan bahwa bukan saja pemeriksaan yang dilakukan lebih cepat, namun hakim juga harus memberikan putusannya dengan lebih cepat. Ini tetap berarti bahwa suatu perkara bisa diproses selama lebih dari satu setengah bulan.

Pertanyaan awal yang harus dijawab adalah kriteria apa yang digunakan ketua pengadilan untuk menentukan apakah kepentingan penggugat cukup mendesak. Penjelasan memberikan contoh kepentingan mendesak dalam perkara perintah pembongkaran atau penggusuran, tetapi tidak menjelaskan alasan untuk keputusan itu. Indroharto menyarankan agar hakim memandang masalah ini dengan kehati-hatian, seperti dalam memandang penundaan (Indroharto1993, II:161). Namun seperti dalam masalah penundaan, sebagian besar ketua pengadilan tidak memberikan alasan mengapa mereka menggunakan pemeriksaan dengan acara cepat. Akibatnya sukar untuk menemukan kriteria apa

⁵⁸ No. 31/G/1992/PR/PTUN-Jkt.

⁵⁹ Hakim Lotulung dalam wawancara mengkritik keras kecenderungan ini (Juli 1994), sementara mantan Hakim Agung Adiwimarta mengajukan kritik serupa dalam catatannya tentang No. 02/PTUN/G/Plg.1992 ([Jan. 1994] 3 *Gema Peratun*).

⁶⁰ Ketua muda Suraputra juga mengkritik kecenderungan untuk memberikan penundaan terlalu mudah (1996:165–6). Namun, hanya ini yang bisa ia lakukan, karena MA tidak memiliki wewenang atas hal itu, kecuali melalui surat edaran atau pedoman.

yang mereka terapkan. Beberapa permintaan pemeriksaan dengan acara cepat tampaknya masuk akal, namun tetap ditolak tanpa penjelasan yang memuaskan. Contoh yang bagus adalah gugatan terhadap keputusan Bank Indonesia untuk membekukan semua rekening penggugat, di mana ketua PTUN Semarang menolak permintaan pemeriksaan dengan acara cepat karena menurutnya penggugat tidak memiliki "kepentingan mendesak."⁶¹

Masalah kedua, yang kurang mendapatkan perhatian dari para penyusun undang-undang dan Mahkamah Agung, demikian juga dari para pakar hukum, adalah hubungan antara pemeriksaan dengan acara cepat dan penundaan. Jelas bahwa – meskipun telah ada contoh-contoh yang diberikan dalam Penjelasan – pemeriksaan dengan acara cepat tidak bisa membantu bila ada ancaman yang mendesak seperti perintah pembongkaran. Karena adanya prosedur penundaan, nilai penting pemeriksaan dengan acara cepat ini terbatas pada perkara-perkara di mana penggugat memerlukan putusan dengan kekuatan hukum yang mengikat dalam jangka waktu yang singkat. Ini misalnya bisa berupa penolakan pemberian IMB, pendaftaran sebagai kandidat pemilihan kepala desa, pemberian nilai supaya seorang siswa dapat naik kelas.

Permintaan akan pemeriksaan dengan acara cepat hanya berjumlah sepertiga permintaan penundaan, dan juga lebih sedikit dikabulkan.⁶² Hal ini antara lain disebabkan pengertian bahwa penundaan merupakan jalur hukum yang cukup memadai. Ketua PTUN Jakarta satu kali secara tegas menolak permintaan pemeriksaan dengan acara cepat karena diajukan bersama dengan permintaan penundaan, dengan alasan bahwa penundaan sudah dianggap cukup dan tidak ada keperluan akan prosedur luar biasa untuk memberikan kepastian hukum bagi penggugat lebih cepat dibandingkan prosedur normal.⁶³

Namun, fleksibilitas yang diberikan hakim terhadap penundaan dapat juga terlihat dalam perkara pemeriksaan dengan acara cepat. Dalam satu perkara wakil ketua PTUN Jakarta memutuskan secara berbeda dari UU PTUN, bahwa pihak ketiga yang mengajukan intervensi dapat juga meminta pemeriksaan dengan acara cepat. Keputusan ini kemudian dibatalkan di tingkat banding (bersama dengan putusan pokok), namun hakim ini tetap melakukan hal yang sama ketika ia dipindah menjadi ketua PTUN Semarang.⁶⁴

⁶¹ No. 05/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

⁶² Saya mencatat 19 permohonan, 7 di antaranya dikabulkan.

⁶³ *Sinar Pagi*, 4 Maret 1992. Ketua PTUN Bandung Siahaan mengatakan hal yang sama dalam wawancara (Oktober 1994).

⁶⁴ *Pikiran Rakyat*, 27 April 1992; *Editor*, 9 Mei 1992; No. 14/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

Pemeriksaan dengan acara cepat jauh kurang penting dalam praktik pengadilan tata usaha negara dibandingkan penundaan. Selain masalah-masalah yang disebutkan di atas, ketiadaan pemeriksaan dengan acara cepat pada tingkat banding atau kasasi sangat mengurangi nilai tambahnya.

12. Jumlah hakim, tata tertib sidang dan memprotes hakim (Pasal 68, 69, 70, 78 dan 79)

Menurut Pasal 68, sesuai acara biasa sebuah majelis hakim yang terdiri atas tiga hakim bertugas memeriksa dan memutus sengketa. Ketua sidang bertanggung jawab untuk menjaga tata tertib dalam sidang. Pasal 70 menjamin bahwa sidang terbuka untuk umum, kecuali majelis hakim menimbang bahwa hal ini bisa membahayakan ketertiban umum atau keamanan nasional.

Memelihara tata tertib dalam sidang tidak selalu mudah, karena dalam beberapa perkara ratusan orang –yang penghidupannya terancam– ingin hadir dalam sidang dan beremosi tinggi.⁶⁵ Namun sejauh ini sidang di PTUN berjalan lancar, tidak seperti di pengadilan negeri, di mana hakim dilempar telur atau sepatu, atau mengalami tindakan penghinaan (Pompe 1996:155–6). Kondisi terburuk yang terjadi di pengadilan tata usaha negara yang dilaporkan pers adalah seorang penggugat yang menggebrak meja di depannya setelah dikalahkan (*Merdeka*, 3 Agustus 1993).

Pasal 78 menyatakan bahwa seorang hakim harus mengundurkan diri bila ia terhubung dengan cara apapun pada salah satu pihak yang bersengketa, sementara pasal 79 memberikan kesempatan kepada kedua pihak untuk memprotes hakim atau panitera terkait dengan kepentingannya dalam sidang. Dijelaskan dalam Penjelasan bahwa bila yang diprotes adalah hakim biasa, ketua pengadilan harus memberikan putusan terhadap protes itu, sementara ketua PTTUN di ataslah yang memberikan putusan bila yang diprotes adalah ketua PTUN. Ini adalah hal yang amat jarang terjadi. Satu-satunya perkara yang saya temukan adalah perkara yang sama dengan penggugat yang menggebrak meja di atas. Protes ini juga ditolak, karena penggugat tidak dapat membuktikan bahwa hakim memiliki kepentingan pribadi dalam perkara itu (*Angkatan Bersenjata*, 16 April 1993).

Kesimpulannya, kita bisa mengatakan bahwa masalah-masalah umum tentang wewenang badan peradilan pada umumnya – yang akan dibahas pada bab VII – belum secara serius mempengaruhi ketertiban dan kesantunan dalam sidang pengadilan tata usaha negara.

⁶⁵ Contohnya adalah perkara *Tanah Merah*, *Tempo* (Mohamad melawan Menteri Penerangan), dan beberapa perkara pemilihan kepala desa.

13. Ketidakhadiran (Pasal 71–73)

UU PTUN memuat peraturan yang jelas tentang ketidakhadiran dalam sidang, membedakan penggugat dan tergugat. Peraturan tentang ketidakhadiran tidak terlalu ketat dibandingkan hukum acara perdata Indonesia, di mana gugatan akan dibatalkan bila penggugat tidak hadir pada sidang pertama, dan gugatan akan dimenangkan bila tergugat tidak hadir.⁶⁶ Pasal 71 menyatakan bahwa penggugat diizinkan tidak hadir satu kali pada awal proses hukum. Bila ia tidak hadir untuk kedua kalinya, gugatan ini akan dianggap batal dan tidak berlaku. UU PTUN tidak menjelaskan mengenai ketidakhadiran oleh penggugat pada tahap-tahap berikutnya dalam proses hukum. Dalam praktiknya, pengadilan tata usaha negara amat longgar dalam menghadapi hal ini. PTUN Semarang misalnya menunggu penggugat tidak hadir sampai lima kali sebelum mereka mengumumkan bahwa gugatan dibatalkan.⁶⁷ Tidak satu pun perkara yang saya temukan di mana hakim memberikan perhatian terhadap ketidakhadiran pada tahap-tahap belakangan dalam proses hukum, yang sering terjadi.

Pasal 72 memungkinkan tergugat untuk tidak hadir dalam semua tahapan proses hukum, suatu hal yang sebenarnya aneh karena dalam sistem pengadilan tata usaha negara yang lain, wakil pemerintah haruslah selalu hadir. Seperti dibahas dalam bab II, DPR tidak dapat meyakinkan Ismail Saleh untuk mengubah ketentuan ini, supaya ada peraturan yang sama yang diberlakukan bagi penggugat dan tergugat. Sebagai kompromi, jumlah kesempatan bagi tergugat untuk ketidakhadiran dikurangi satu. Tergugat boleh ketidakhadiran dua kali – dalam semua tahap proses hukum – dan sesudahnya majelis hakim harus mengirimkan surat kepada atasannya. Baru setelah surat ini tidak dibalas dalam waktu dua bulan, sidang bisa dilanjutkan secara *in absentia*.

Saya tidak menemukan indikasi bahwa ada tergugat yang menggunakan peraturan yang longgar ini untuk menunda proses hukum. Setelah PTUN dibentuk, ada beberapa pejabat yang berusaha melakukan hal ini, namun mereka akhirnya bersedia menurut setelah keputusan mereka ditunda dan gugatan diproses hingga selesai.⁶⁸ Penggugat maupun tergugat terkadang tidak hadir dalam sidang,⁶⁹ sementara

⁶⁶ Pasal 124 dan 125 HIR. Berdasarkan Pasal 126 hakim bisa memutuskan untuk memberikan satu kesempatan lagi kepada pihak yang tidak hadir. Bdk. Sutantio dan Oeripkartawinata (1989:17–25).

⁶⁷ No. 10/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

⁶⁸ Wawancara dengan ketua PTUN Bandung Siahaan (Oktober 1994).

⁶⁹ Wawancara dengan hakim Nurdu'a dan Lotulung (Oktober dan Desember 1994); pengamatan di PTUN Bandung (Oktober dan Desember 1994). Lihat juga laporan di *Kompas* 5 Juli 1991; *Pos Kota* 24 Desember 1991; *Neraca* 27 Februari 1993.

dalam kesempatan tertentu penggugat tidak hadir dalam pemeriksaan persiapan, alih-alih menarik gugatan mereka.⁷⁰ Ini menyebabkan proses hukum menjadi berkepanjangan.

14. Gugatan dan jawaban (Pasal 74–76)

Proses hukum biasanya dimulai dengan membacakan isi gugatan dan jawabannya oleh hakim ketua sidang, ditambah penjelasan oleh kedua pihak (Pasal 74). UU PTUN tidak memuat hal-hal lain yang harus dilakukan dalam proses sidang, namun Pasal 75 menyebutkan batasan tentang kesempatan mengubah dasar gugatan ataupun tanggapan sampai pada replik (untuk penggugat) dan duplik (untuk tergugat).

Ketentuan-ketentuan ini menyerupai prosedur perdata, demikian pula praktik yang dilakukan oleh PTUN. Ini berarti bahwa proses di pengadilan tata usaha negara sering kali berkepanjangan dan terlalu resmi. Dalam hampir semua proses yang berjalan, diajukan replik, duplik dan kemudian diumumkan kesimpulan. Hasilnya adalah proses yang panjang, yang dibuat semakin panjang oleh waktu panjang yang diperlukan semua pihak untuk mempersiapkan tindakan mereka. Biasanya hakim memberikan satu minggu untuk mempersiapkan satu tindakan prosedural, namun pada sidang berikutnya salah satu pihak sering meminta – dan mendapatkan – waktu satu minggu tambahan.⁷¹ Pers bahkan melaporkan adanya sidang yang ditunda lima kali supaya penggugat bisa mengajukan kesimpulannya, sementara laporan lain menyatakan bahwa hakim mengizinkan penggugat mengajukan rekonsensi pada pembelaan tergugat bahkan setelah tahap pembuktian dimulai (*Pelita*, 23 April 1993; *Pos Kota*, 2 April 1997). Dalam sebuah perkara yang ekstrim, PTUN Palembang memerlukan 27 kali sidang sebelum akhirnya ia bisa mencapai putusan (*Pelita*, 6 Mei 1997).

Ini tidak berarti bahwa replik, duplik dan kesimpulan adalah bagian yang penting dalam proses penyelesaian perkara. Biasanya penggugat dan tergugat telah memuat argumen-argumen utama mereka dalam isi gugatan dan jawaban, dan tindakan-tindakan berikutnya hanyalah variasi dari tema yang sama.⁷² Hal ini tampak jelas tidak saja dari berkas perkara, namun juga dari putusan. Putusan selalu diawali dengan laporan tentang gugatan dan jawaban, dan hampir selalu diikuti pernyataan bahwa “dalam tahap-tahap selanjutnya kedua pihak tetap

⁷⁰ Misalnya No. 10/G/TUN/1994/PTUN-Smg.; No. 47/G/PTUN-Bdg./1993; No. 19/G/TUN/1992/PTUN-Smg.

⁷¹ Pengamatan di PTUN Bandung dan Semarang (Oktober dan November 1994).

⁷² Hal ini berlaku pada hampir semua perkara yang berkasnya saya amati. Hal ini juga diakui oleh para hakim Nurdu'a, Lotulung, Siahaan, Ariyanto, Sugiya dan Wahyunaidi dalam wawancara (Oktober dan November 1994).

bersikukuh".⁷³ Selain itu saya tidak menemukan adanya penggugat yang hendak mengubah alasan yang menjadi dasar gugatannya seperti dimungkinkan Pasal 75.

Sementara di semua PTUN proses prosedural yang sebenarnya tidak penting tersebut terjadi, ada perbedaan tingkat formalitas prosedur di antara pengadilan-pengadilan yang berbeda. Di satu pengadilan, hakim selalu membacakan seluruh gugatan dan jawaban tanpa singkatan, sementara pembelaan, tanggapan terhadap pembelaan dan kesimpulan dibaca oleh pihak-pihak yang terkait di dalam sidang. Di pengadilan lain gugatan dan jawaban disingkat, sementara pembelaan, tanggapan terhadap pembelaan diberikan di kantor ketua sidang sidang – kecuali salah satu pihak berkeberatan.⁷⁴ Seperti juga dengan masalah ketidakhadiran, penggunaan prosedur yang tidak sangkil dan kadang-kadang terlalu resmi membuat proses hukum berjalan semakin lambat.

15. Eksepsi (Pasal 77)

Untuk meningkatkan kesangkilan proses hukum, Pasal 77 UU PTUN memberikan kesempatan kepada tergugat untuk mengajukan eksepsi, tentang kewenangan absolut dan relatif pengadilan, atau tentang hal lainnya. Bila eksepsi ini terkait kewenangan absolut pengadilan, hakim harus menolak gugatan segera setelah mereka mengetahui bahwa eksepsi ini sah, bahkan bila tergugat belum mengajukan eksepsi. Kewajiban ini bisa mencegah proses hukum berkepanjangan yang tidak diperlukan.

Namun, hakim jarang memanfaatkan kesempatan ini. Ini adalah hal yang patut diperhatikan, mengingat hanya sedikit gugatan yang tidak diterima (lihat bagian 6), karena banyak gugatan yang memuat cacat yang bisa menjadi celah untuk eksepsi. Hampir semua eksepsi baru diputuskan pada akhir proses hukum. Dalam putusan, digunakan kalimat yang baku, yaitu bahwa "eksepsi terkait sedemikian erat dengan gugatan pokok sehingga tidak dapat diputuskan secara terpisah".

Kalimat ini sering kali digunakan secara kurang berhati-hati. Contoh yang bagus adalah perkara *How Sioe Lan melawan Ketua Dinas Perumahan Bandung*,⁷⁵ sebuah sengketa tentang perpanjangan kontrak sewa. PTUN Jakarta dalam putusannya menerima eksepsi yang diajukan tergugat, memutuskan (dengan benar) bahwa perkara ini adalah sengketa perdata dan penggugat seharusnya menghubungi pengadilan

⁷³ Misalnya No. 34/G/1991/PTUN-Mdn., atau No. 01/G/TUN/1993/PTUN-Mdo. (keduanya dimuat dalam Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

⁷⁴ Pengamatan di dua pengadilan, wawancara dengan hakim Siahaan, Nurdu'a, Ariyanto, Sukardi dan pengacara Yuwono (Oktober dan November 1994).

⁷⁵ No. 30/G/Tn/PTUN-Jkt./1992, ditegaskan oleh No. 66/B/1993/PT.TUN-Jkt.

perdata. Namun mereka baru mencapai kesimpulan ini setelah menjalani seluruh proses hukum dan menimbang semua aspek lainnya. Contoh lain adalah *Entong dkk. melawan Gubernur Jakarta*,⁷⁶ perkara penggusuran untuk jalan, di mana setelah menjalani proses hukum yang panjang, hakim memutuskan bahwa perkara ini bukan sengketa tata usaha negara karena sasaran gugatan adalah ganti rugi. Sejauh pengetahuan saya, hanya ada satu perkara –*Walhi dkk. melawan Presiden*– di mana eksepsi diterima sebelum tahap terakhir dalam proses hukum. Artinya, sikap hakim terhadap eksepsi juga menambah ketidaksangkalan proses hukum tata usaha negara.

16. Informasi (Pasal 81, 82, 86 ayat [1], 90, 96)

UU PTUN memuat sejumlah pasal yang menjamin arus informasi bagi mereka yang terlibat dalam proses hukum. Pasal yang terpenting adalah Pasal 81 dan 82, yang mengizinkan kedua pihak untuk mempelajari dan mengutip berkas perkara sebelum dan sesudah proses hukum. Selain itu, Pasal 85 ayat (1) memberikan wewenang kepada hakim untuk memerintahkan pejabat untuk menyediakan dokumen-dokumen kepada sidang. Ketentuan ini bersifat penting bagi proses pengadilan tata usaha negara, karena banyak peraturan atau dokumen yang relevan dalam sebuah sengketa yang belum diterbitkan. Ini berarti bahwa seorang warga negara harus menanyakan kepada badan tata usaha negara yang bersangkutan apakah ia dapat melihat peraturan-peraturan yang terkait, dan bila ditolak, satu-satunya jalan baginya adalah untuk berperkara di pengadilan.⁷⁷

Tampaknya dalam praktik ketentuan-ketentuan ini dilaksanakan dengan baik. Bila perlu, hakim akan meminta dokumen-dokumen yang relevan dalam pemeriksaan persiapan, dan tampaknya tergugat tidak pernah menolak permintaan ini.⁷⁸ Saya juga tidak menemukan penggugat yang mengeluhkan ketiadaan dokumen dalam berkas perkara, atau bahwa mereka tidak bisa mengakses berkas perkara. Dalam praktiknya, kedua pihak tidak perlu membuat catatan dari berkas perkara, karena mereka selalu memberikan salinan dari tindakan-tindakan yang dilakukan dalam proses hukum.⁷⁹

⁷⁶ No. 14/G/1991/PTUN-Jkt. (Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara*).

⁷⁷ Sejauh ini Indonesia belum memiliki perundang-undangan tentang dokumen pemerintah. Namun, undang-undang yang kini sedang dirancang bisa memperkuat posisi warga negara terhadap pemerintah.

⁷⁸ Wawancara dengan hakim Lotulung, Siahaan, Nurdu'a, dan Sukardi (Juli dan Oktober 1994), didukung oleh notulen pemeriksaan persiapan.

⁷⁹ Pengamatan langsung di PTUN Bandung (Oktober 1994).

Demikian pula, sejauh ini belum ada catatan adanya pejabat yang menolak memberikan dokumen dengan alasan keamanan. Jenis-jenis perkara yang biasanya diajukan ke PTUN, termasuk perkara-perkara hukum konstitusi, memang biasanya bukan perkara-perkara di mana kerahasiaan menjadi masalah penting.

17. Aspek-aspek pemeriksaan (Pasal 80, 85, 86 ayat [1], [111])

Dalam Penjelasan (Pengantar, hal. 5) dinyatakan bahwa hakim dalam menjalankan proses pengadilan tata usaha negara harus lebih cergas dibandingkan dalam prosedur perdata.⁸⁰ Hakim harus menemukan “kebenaran substantif” dan aturan-aturan pembuktian lebih longgar. Namun, hakim tidak memiliki kekuasaan lebih besar dibandingkan hakim dalam perkara perdata. Hal ini telah diakui beberapa pakar hukum, misalnya oleh Prof. Lotulung, yang dalam wawancara media mengkritik keras UU PTUN karena tidak menjelaskan apa yang harus dilakukan oleh hakim yang “aktif dan menciptakan hukum”. Akibatnya, menurut Lotulung, hakimlah yang harus menentukan ini, perkara demi perkara (*Kompas*, 25 April 1991).

Ketentuan terpenting yang memungkinkan hakim tata usaha negara menjalankan prosedur pemeriksaan yang lebih mendalam adalah Pasal 80, yang setara dengan Pasal 132 HIR, yang memberikan hak kepada hakim ketua sidang “untuk memandu kedua pihak di dalam sidang tentang langkah hukum yang tersedia dan bukti yang dapat digunakan dalam sengketa”. Untuk mencapai hal ini, hakim tata usaha negara memiliki kekuasaan yang sama dengan hakim perdata, kecuali satu hal: tidak seperti HIR (Pasal 135), UU PTUN tidak memungkinkan adanya pemeriksaan di luar ruangan sidang. Namun, tampaknya ini hanya disebabkan oleh kelalaian penyusun undang-undang, yang menyebutkan adanya pemeriksaan demikian secara tidak langsung dalam Pasal 111, yang menyatakan bahwa “biaya pemeriksaan yang dilakukan di luar ruang sidang” akan dimasukkan ke dalam biaya keseluruhan perkara.

Kekuasaan pemeriksaan lain yang dimiliki hakim termasuk pula kekuasaan yang dibahas di atas tentang informasi, terutama kekuasaan untuk memerintahkan agar dokumen diserahkan kepada pengadilan (Pasal 85). Kekuasaan untuk memerintahkan dipanggilnya saksi tertentu (Pasal 86 ayat [1]) akan dibahas dalam bagian tentang saksi.

Pada umumnya, saya menemukan bahwa para hakim cenderung enggan mempercepat atau memandu proses hukum dengan sangkil. Sebaliknya, mereka cenderung memperlambatnya. Dalam sidang-

⁸⁰ Untuk pemahaman yang tepat tentang subjek ini, harus dipahami bahwa prosedur perdata di negara-negara dengan sistem *civil law* lebih cergas dibandingkan di negara-negara *common law*, dan karena alasan historis hukum acara perdata Indonesia bahkan lebih cergas daripada negara-negara *civil law* Barat.

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

sidang yang saya hadiri, ketua sidang sering kali mengumumkan kepada salah satu pihak bahwa ia masih bisa memberikan tanggapan atau kesimpulan, bukannya menunjukkan bahwa ia harus membuktikan poin tertentu.⁸¹ Sikap ini terkait dengan temuan lain bahwa hakim biasanya tidak memberikan “opini sementara” kepada kedua pihak setelah pemeriksaan persiapan, yang sering kali menimbulkan proses hukum yang berkepanjangan, seperti telah dibahas di bagian tentang gugatan dan tanggapan.

Ada usaha-usaha untuk mengubah hal ini, namun gagal. Ketua pengadilan yang berusaha memperkuat fungsi pemeriksaan persiapan (Siahaan) juga berusaha mengurangi jumlah tindakan prosedural, jumlah saksi dan sebagainya. Namun, seperti pengakuannya, ia tidak mendapatkan dukungan baik dari hakim maupun dari pihak-pihak yang bersengketa.⁸²

Pemeriksaan di luar ruangan sidang, terutama dalam dua atau tiga tahun pertama, cukup sering dilakukan oleh para hakim tata usaha negara.⁸³ Meskipun beberapa pemeriksaan demikian perlu dilakukan, ada juga yang tidak perlu. Dalam *PT Surya Indah Permai melawan Kepala Kantor Cabang Distribusi Situbondo*,⁸⁴ misalnya, sebuah majelis hakim dari PTUN Surabaya melakukan pemeriksaan di luar ruang sidang –dalam perkara denda administratif yang diterapkan PLN– untuk mengecek letak meter listrik. Ini tidak ada kaitannya dengan hal yang disengketakan dan tidak juga ditemukan dalam putusan akhir.

Sebagai catatan akhir, bila hakim memang berusaha berperan lebih cergas dalam proses hukum, mereka bisa mendapatkan kritik dan tuduhan kesewenang-wenangan dari salah satu pihak yang bersengketa. Ini tampak misalnya dalam *Siregar melawan Kepala Kantor Cabang BPN Sidempuan*, sebuah perkara kepegawaian di PTUN Medan. Setelah prosedur diselesaikan, majelis hakim memutuskan untuk membuka kembali perkara karena mereka ingin mendengarkan saksi-saksi tambahan dari tergugat, meskipun diprotes penggugat. Berdasarkan bukti-bukti tambahan, majelis hakim menyimpulkan bahwa batas daluwarsa perkara telah terlampaui dan kemudian menolaknya. Meskipun keputusan ini tampaknya sesuai dengan kewajiban para hakim dan bahkan telah disarankan oleh Indroharto (1993, II:119–20), penggugat mengajukan protes terhadap kesewenang-wenangan ini

⁸¹ Pengamatan langsung di PTUN Bandung (Oktober, November dan Desember 1994).

⁸² Wawancara dengan hakim Siahaan, Nurdu'a dan Anshari (November dan Desember 1994). Alasan-alasan untuk hal ini bisa dilihat pada bab VII dan IX terutama bagian 5.

⁸³ PTUN Jakarta melaporkan bahwa tahun 1991 ia menggunakan langkah ini empat kali.

⁸⁴ No. 26/G/PUT.TUN/1993/PTUN-Sby. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

kepada ketua pengadilan dan ketua PTTUN Medan. Menurut laporan, ketua pengadilan tidak bersedia melakukan intervensi, namun ketua PTTUN tampaknya memberikan sanksi kepada para hakim atas keputusan mereka (*Forum Keadilan*, 6 Mei 1996). Dalam wawancara dua hakim menyatakan bahwa mereka kadang-kadang menghindari memandu prosedur agar tidak dipandang berpihak ke salah satu pihak.⁸⁵ Dalam bab IX bagian 5 saya akan membahas lebih lanjut bagaimana masalah dengan kekuasaan peradilan secara negatif mempengaruhi kesangkalan prosedur.

18. Bukti-bukti (Pasal 100, 101, 102, 105, 106, 107, 135)

(a) Umum

Sesuai dengan sasaran untuk memberikan sifat lebih menyelidik pada prosedur pengadilan, penyusun undang-undang memberikan lebih banyak kekuasaan kepada hakim tata usaha negara untuk mepenilaian pembuktian-bukti, dibandingkan kekuasaan hakim perdata. Namun, seperti ditekankan Ismail Saleh, tujuannya *bukanlah* untuk memperkenalkan doktrin “bukti bebas”.⁸⁶ Hal ini menghasilkan Pasal 107: “Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim”.⁸⁷ Pasal 100 menentukan bukti-bukti apa saja yang diizinkan:

- surat atau tulisan,
- keterangan ahli,
- keterangan saksi,
- pengakuan para pihak,
- pengetahuan hakim.

Dalam kenyataannya, hanya ada satu perbedaan dari prosedur perdata terkait bentuk bukti: dimuatnya “pengetahuan hakim” yang dicantumkan atas inisiatif beberapa anggota DPR.⁸⁸ Namun, perbedaan yang penting adalah bahwa tidak seperti dalam prosedur perdata, hakim tidak terikat pada ketentuan tentang penilaian pembuktian. Penjelasan menekankan perbedaan ini, dan memperkenalkan istilah “kebenaran substantif” sebagai sasaran prosedur.

Tampaknya para hakim tata usaha negara tidak terlalu puas

⁸⁵ Wawancara dengan hakim Siahaan dan Nurdu’a (Oktober 1994).

⁸⁶ Rapat Komisi Khusus No. 12.

⁸⁷ Saya tidak menemukan informasi tentang arti atau sumber dari ketentuan terakhir ini. Penjelasan maupun Indroharto tidak menyebutkannya. Kemungkinan ketentuan ini disalin dari Pasal 183 KUHP.

⁸⁸ Rapat Komisi Kerja No. 14.

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

dengan sistem ini. Pengetahuan hakim jarang dipergunakan sebagai cara pembuktian,⁸⁹ dan saya tidak menemukan hakim yang merasa perlu menambahkan cara lain. Sebaliknya, kebebasan untuk menimbang bukti dipergunakan sebaik-baiknya, namun tidak dengan konsisten. Sering kali ini menimbulkan ketidakpastian pada kedua pihak tentang apa yang diharapkan dari mereka, bahkan kadang-kadang menimbulkan kesan bahwa mereka akan memenangkan perkara bila dapat membuktikan fakta tertentu, sementara kenyataannya para hakim memutuskan untuk menimbang bukti tersebut dengan cara lain.

Sebagai contoh adalah *Gunawan melawan Kepala Kantor Distribusi Situbondo*,⁹⁰ ketika PTUN Surabaya memutuskan untuk membalik aturan pembuktian, namun baru menyebutkannya dalam putusan. Sebagai akibatnya tergugat baru tahu *setelah* putusan diumumkan bahwa ia diharuskan untuk membuktikan bahwa ia telah mengikuti prosedur, yang tentu saja tidak ia lakukan. Kasus yang lebih aneh adalah *Hauw Tjow Tjong melawan Kepala Dinas Perumahan Jakarta*,⁹¹ ketika majelis hakim dari PTUN Jakarta memulai putusan mereka dengan konsideran bahwa tergugat membantah pernyataan penggugat sehingga penggugat harus membuktikannya, namun kemudian berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 107 hakim bebas untuk menentukan apa yang harus dibuktikan dan apa yang tidak.

Tentu saja, praktik demikian menimbulkan ketidakpastian. Hampir semua hakim menyerahkan kepada kedua pihak apakah mereka akan memberikan bukti atau tidak. Akibatnya, kedua pihak memberikan semua bukti yang mereka miliki, meskipun tidak penting. Kadang-kadang bahkan peraturan diajukan sebagai bukti, dan dalam *Sinaga melawan Gubernur Jakarta* hakim mengizinkan penggugat untuk memasukkan kesimpulan terpisah melawan peraturan tersebut!⁹²

(b) Bukti tulisan

Arti "surat atau tulisan" seperti dimuat dalam Pasal 100 dijelaskan oleh Pasal 101, yang membedakan akta otentik, akta di bawah tangan

⁸⁹ Ada dua yang saya temukan: No. 10/G/1992/PT.TUN-Jkt. ([Jan. 1994], 3 *Gema Peratun*) dan No. 30/TUN/1991/PTUN-Sby. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

⁹⁰ No. 30/G/TUN/1993/PTUN-Sby. ([Maret 1994], 4 *Gema Peratun*). Perkara lain yang serupa No. 08/G/PTUN-Jkt./1991.

⁹¹ No. 07/G/PTUN-Jkt./1991 (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

⁹² *Bisnis Indonesia* 16 Desember 1993. Contoh-contoh lainnya adalah No. 10/G/1991/PTUN-Jkt. dan No. 01/G/TUN/1993/PTUN-Mdo. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*). Pengecualiannya adalah No. 172/G/1992/PTUN-Jkt, No. 149/G/1992/PTUN-Jkt. dan No. 04/1991/PTUN-Mdn. ([Feb. 1993], 1 *Gema Peratun*).

dan surat-surat lainnya yang bukan akta. Berasal dari prosedur perdata (Pasal 165 HIR *juncto* Ordonansi 14 Maret 1867), perbedaan ini tidak penting di muka hukum, karena tidak seperti dalam hukum acara perdata, tidak ada perbedaan penilaian pembuktian antara bentuk-bentuk yang berbeda ini. Namun, karena banyak bukti tertulis tidak dapat dipercaya begitu saja, hakim haruslah berhati-hati.

Kecurigaan bahwa bukti tulisan dapat dipalsukan tercermin dari Pasal 85(4) yang memberikan kekuasaan kepada hakim untuk menunda sidang sambil menunggu pemeriksaan terhadap keaslian sebuah dokumen. Para spesialis hukum agraria berulang kali memperingatkan hakim untuk tidak bergantung pada bukti-bukti tertulis pada umumnya, karena sistem registrasi tanah di Indonesia tidak lengkap dan tidak selalu mencerminkan situasi hukum yang ada.⁹³

Para hakim tata usaha negara memperhatikan hal ini dengan serius. Meskipun tidak dimuat dalam UU PTUN, bukti tertulis diajukan pada sidang terpisah, sehingga kedua pihak dan hakim memiliki kesempatan untuk memastikan apakah dokumen tidak dipalsukan, dan apakah salinan yang ada dalam berkas telah sama persis.⁹⁴ Dalam beberapa perkara, hakim memastikan apakah fotokopi atau salinan dapat diterima sebagai bukti. Contoh yang baik adalah salinan resi untuk "membuktikan" bahwa penggugat telah membayar pajak atas sebidang tanah. Karena penggugat tidak bisa menjelaskan di mana lokasi tanah itu, hakim menolak menerima fotokopi itu sebagai bukti.⁹⁵

(c) Saksi-saksi

UU PTUN memuat sepuluh pasal tentang saksi, yang semuanya merujuk dari HIR. Saksi-saksi dimintai keterangan atas permintaan salah satu pihak atau atas inisiatif hakim ketua sidang (Pasal 86 ayat [1]). Mereka dimintai keterangan di bawah sumpah dengan kehadiran pihak-pihak yang bersengketa (Pasal 94 ayat [1]), namun semua pertanyaan harus melalui hakim ketua sidang (Pasal 90). Peran hakim ketua sidang amat penting, meskipun MA telah memerintahkan agar seluruh anggota majelis hakim harus hadir dalam sidang untuk mendapatkan keterangan dari para saksi.⁹⁶

⁹³ Lihat misalnya catatan oleh Prof. Parlindungan dan Baharuddin Lopa dalam seminar di IKIP, *Kompas* 28 dan 29 Agustus 1995. Lihat juga bab VI

⁹⁴ Pengamatan di PTUN Bandung (Oktober 1994) dan berkas perkara. Bagi mereka yang tidak terbiasa dengan sistem peradilan Indonesia, hal ini tampak tidak lazim: kedua pihak berkumpul di meja tempat majelis hakim dan semuanya menempel-nempel meterai pada dokumen-dokumen yang ada.

⁹⁵ *Pos Kota*, 8 Oktober 1992. Untuk kasus-kasus serupa lihat *Pos Kota*, 8 Desember 1995 dan *Sinar Pagi*, 21 April 1993.

⁹⁶ Pedoman Khusus No. 222/Td.TUN/X/1993 hal. IV.

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

Hakim-hakim biasanya tidak perlu mengambil inisiatif untuk mendapatkan keterangan dari saksi, karena hampir selalu penggugat dan tergugat akan meminta mereka untuk memanggil semua orang yang bisa mendukung sudut pandang mereka. Pada umumnya, hakim sangat bersedia melakukan hal ini, dan akibatnya banyak saksi yang keterangannya tidak memberikan tambahan apapun.⁹⁷ Putusan memang jarang merujuk pada bukti-bukti yang diajukan oleh para saksi, dan kesaksian mereka hanya berperan sebagai informasi tambahan.

Ada temuan yang menarik, yaitu bahwa hakim kadang-kadang meremehkan pengakuan yang diajukan di depan pengadilan lainnya. Dalam sebuah perkara di PTUN Semarang, tergugat meminta agar seorang saksi didengar keterangannya terkait pemalsuan surat perintah. Saksi ini telah hadir dalam perkara sama di pengadilan pidana, dan kesaksiannya –tentang hal yang sama– telah ada dalam berkas gugatan tata usaha negara. Namun, majelis hakim tetap meminta keterangan dan tidak menggunakan temuan rekan-rekan mereka dari pengadilan pidana.⁹⁸

Pasal 86 ayat (2) menyatakan bahwa saksi yang tidak bersedia memberikan keterangan bisa dibawa ke pengadilan oleh polisi atas perintah ketua sidang, sementara Pasal 93 mengatakan bahwa pejabat yang dipanggil sebagai saksi wajib datang sendiri di persidangan. Perbedaan ini mungkin memberikan kesan bahwa pejabat bukanlah saksi biasa, dan bahwa mereka tidak bisa dibawa secara paksa ke pengadilan oleh polisi. Pedoman Khusus No. 224/Td.TUN/X/1993 (hal. VII-5) mengukuhkan penafsiran ini, menyatakan bahwa “pada prinsipnya, pejabat yang telah dipanggil sebagai saksi memiliki kewajiban untuk hadir [...] Hakim diminta untuk berusaha sekuat tenaga agar pejabat yang terkait hadir dalam sidang.”

Di pihak lain, Indroharto menyatakan bahwa sasaran Pasal 93 adalah untuk menegaskan bahwa pejabat tidak bisa menolak memberikan keterangan seperti dimuat dalam Pasal 86 ayat (2). Untuk mendukung pandangannya, ia menunjukkan Penjelasan, yang menyatakan bahwa setiap orang berkewajiban untuk menjadi saksi, tanpa kecuali. Maka, menurutnya pejabat yang tidak bersedia hadir sebagai saksi dapat dibawa ke pengadilan oleh polisi (Indroharto 1993, II:113–4). Jika penafsiran ini benar, masih ada pertanyaan apakah hakim bisa memaksa pejabat yang merupakan *tergugat* dalam sebuah perkara untuk didatangkan bila ia ingin mendapatkan keterangan darinya secara langsung. Seperti

⁹⁷ Pengamatan langsung di PTUN Bandung (Oktober 1994). Untuk kasus yang diterbitkan lihat No. 02/G/1991/PT.TUN-Jkt. ([Agu. 1993] 2 *Gema Peratun*). Temuan ini dikonfirmasi oleh hakim Siahaan dan Nurdu'a dalam wawancara (Oktober 1994).

⁹⁸ No. 09/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

telah dibahas dalam bagian 13, telah ada Pasal (58) yang menyebutkan kewajiban kedua pihak untuk hadir secara langsung, jadi tidak jelas apakah Pasal 93 yang lebih umum juga berlaku bagi mereka. Namun, Indroharto tampaknya menduga bahwa ketentuan ini pun berlaku bagi mereka. Ini berarti bahwa hakim bisa meminta bantuan polisi untuk memerintahkan tergugat untuk hadir di sidang. Indroharto mengakui bahwa hal ini memerlukan “keberanian luar biasa” dari hakim.⁹⁹

Dalam praktiknya, pengadilan tata usaha negara tidak pernah mengalami hal itu, namun telah ada sejumlah pertikaian serius antara saksi-saksi dan hakim. Hal ini akan dibahas pada bab IX.

(d) Ahli

Selain saksi, pengadilan tata usaha negara bisa meminta keterangan dari ahli untuk memberikan bukti, atas permintaan salah satu pihak atau dari ketua (Pasal 103 ayat [1]). Menurut Indroharto, ahli sebaiknya diminta keterangannya pada tahap pemeriksaan persiapan. Mereka sebaiknya memberikan kepada hakim informasi teknis yang berada di luar pengetahuan hukum para hakim (1993, II:201–16).

Dalam praktiknya, peran ahli cukup penting karena keahlian mereka tidak saja bersifat teknis, namun juga dalam bidang keahlian yang sama dengan para hakim, yaitu hukum. Tugas mereka biasanya adalah untuk “membuktikan” aturan hukum mana sajakah yang bisa diberlakukan dalam perkara tertentu. Kadang-kadang ahli ini adalah pejabat yang memberikan penjelasan tentang aturan kebijakan tertentu, dan kadang-kadang mereka adalah pakar dari universitas.

Pernyataan para ahli hukum itu tidak selalu menyederhanakan perkara, seperti tampak dalam *Suryotomo melawan Kepala Departemen Tenaga Kerja Karanganyar*,¹⁰⁰ sebuah sengketa tentang tanggung jawab majikan. Dua ahli hukum perburuhan diminta hakim untuk menjawab pertanyaan tentang apakah suatu kecelakaan terjadi dalam jam kerja atau tidak. Satu ahli – dari Universitas Diponegoro – yakin bahwa jawabannya adalah ya. Ahli yang lain – dari Universitas Gadjah Mada – meyakinkan para hakim bahwa jawabannya adalah tidak. Tanpa alasan yang jelas, hakim kemudian memilih salah satu dari kedua opini itu. Meskipun perkara ini mencolok karena ada dua opini yang bertentangan, hal serupa terjadi di perkara-perkara lain, di mana para hakim dengan mudahnya menerima keterangan dari para ahli. Indroharto misalnya mengkritik putusan dalam *Tohang melawan Gubernur Sumatra Utara*,¹⁰¹ ketika PTUN

⁹⁹ Indroharto (1993, II:113). Ismail Saleh dikutip surat kabar mendukung pendekatan ini (*Pelita* 1 Mei 1993).

¹⁰⁰ No. 16/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

¹⁰¹ No. 34/G/1991/PTUN-Mdn. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata*

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

Medan tanpa alasan menerima opini ahli bahwa perkawinan yang tidak dicatatkan dianggap sah oleh HKBP, dan perkawinan yang bersifat poligami di gereja ini juga diizinkan.

Masalah lain yang timbul adalah beberapa pejabat yang hadir sebagai saksi cenderung bersikap seolah-olah sebagai ahli. Dalam sidang di PTUN Bandung, hakim ketua sidang berusaha mencegah saksi membicarakan prosedur internal, dan bukan fakta-fakta yang berkaitan dengan perkara.¹⁰² Namun, tidak semua hakim ketua sidang bertindak demikian, dan akibatnya hakim mendapatkan campuran informasi normatif dan faktual yang sering kali sukar dipisahkan. Dalam *Wahiyu melawan Bupati Pekalongan*,¹⁰³ misalnya, di bawah judul "Pertimbangan Hukum" hakim PTUN Semarang memuat pernyataan saksi mengenai aturan penerbitan keputusan seperti yang sedang digugat. Pernyataan ini, yang bersifat normatif dan faktual sekaligus, menjadi bukti terkuat untuk mendukung penolakan gugatan. Artinya, peran ahli menjadi tidak jelas, dan terancam tercampur baur dengan saksi, ahli dan pihak dalam gugatan.

(e) Hakim ad hoc

Sebagai alternatif lain terhadap ahli, UU PTUN menciptakan kesempatan untuk menunjuk apa yang disebut sebagai "hakim *ad hoc*". Seperti dijelaskan pada bab II, pemerintah mengizinkan Komisi Hukum DPR untuk memilih apakah mereka akan memperkenalkan ketentuan ini atau tidak. Hampir semua dari mereka mendukung, sehingga Pasal 135 memungkinkan ditunjuknya hakim *ad hoc*. Ayat 4 dari pasal ini menuliskan perlunya peraturan pemerintah untuk menunjuk hakim demikian, namun sejauh ini ketentuan itu belum muncul.¹⁰⁴ Ini hal yang aneh, karena rancangan PP ini sudah ada sejak tahun 1989.¹⁰⁵ Pembahasan tentang perlunya hakim *ad hoc* kadang-kadang dihidupkan kembali, dan pada tahun 1996 MA mengadakan lokakarya tentang bahasan ini. Namun, pidato pembukaan dari ketua muda, Suraputra, tidak menunjukkan antusiasme tinggi, demikian juga sambutan dari

Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara).

¹⁰² Pengamatan langsung (Oktober 1994).

¹⁰³ No. 20/G/TUN/1993/PTUN-Smg. Perkara lain di mana hal ini terjadi adalah No. 78/G/1991/Tn/PTUN-Jkt. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

¹⁰⁴ Setelah diminta penggugat untuk menyediakan hakim *ad hoc*, PTUN Jakarta menegaskan dalam putusannya bahwa sampai diumumkannya PP tentang hal ini, permintaan ini tidak bisa dipenuhi (*Jayakarta* 14 November 1992).

¹⁰⁵ Suraputra (1997:80). Menurut Hakim Agung Lotulung, ini berperan sebagai panduan ketentuan untuk penunjukan hakim-hakim *ad hoc* untuk pengadilan dagang (wawancara, Juli 1999).

Prof. Paulus Lotulung. Keduanya tampaknya sepakat bahwa ahli-ahli dapat menggantikan peranan hakim *ad hoc*.¹⁰⁶ Alasan penolakan ini akan dibahas pada bab VIII bagian 3(a) dan (b).

19. Kesimpulan pemeriksaan dan putusan (Pasal 97, 108, 109, 112–114, 116 ayat [3] dan Pedoman MA No. 7/1991)

Menurut Pasal 97 ayat (1) dan (2), hakim ketua sidang akan menunda sidang untuk bermusyawarah setelah kedua pihak mengajukan kesimpulan mereka. Menurut Indroharto, ketua bisa membuka kembali sidang bila ia ingin mendengar keterangan dari saksi tambahan (1993, II:119–20). Seperti dibahas di bagian 7, opini ini tidak selalu diterima dengan baik.

Pasal 97 ayat (3-6) membahas proses pengambilan keputusan yang dilakukan majelis hakim dan akan dibahas pada bab VIII. Dalam bab ini kita akan melihat Pasal 97 ayat (9-11) yang membahas isi putusan.

Pada prinsipnya, sebuah perkara bisa mencapai empat hasil, seperti dimuat di Pasal 97 ayat (7): ditolak, dikabulkan, tidak diterima atau gugur. Pasal 97 ayat (8) dan (9) menyatakan bahwa dikabulkannya gugatan tidak secara otomatis menghapuskan konsekuensi hukum dari keputusan yang digugat. Ini mungkin pasal paling membingungkan dari seluruh pasal dalam UU PTUN. Pasal ini menyatakan bahwa bila gugatan dikabulkan, putusan bisa memberikan kewajiban berupa pencabutan keputusan tata usaha negara yang digugat, penerbitan keputusan tata usaha negara dalam perkara penolakan tertafsir, atau pencabutan keputusan tata usaha negara yang digugat dan penerbitan keputusan yang baru. Alasan di balik redaksi pasal ini adalah karena pemerintah tidak bersedia memberikan kekuasaan kepada para hakim untuk “mencabut” secara langsung keputusan yang digugat (Bdk. bab II). Sebagai akibatnya, isi putusan tidak bisa sesuai dengan apa yang diharapkan di dalam gugatan menurut Pasal 53 ayat (1) yang menyatakan “keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah”. Namun, MA telah menyatakan dalam Surat Edaran No. 2/1991 hal. VII bahwa pengadilan tata usaha negara harus menggunakan kata “batal” atau “tidak sah” dalam putusan. tampaknya istilah ini tidak sama dengan “tanpa konsekuensi hukum.”

Beberapa pengarang asing, berdasarkan ketentuan ini, terlalu cepat menyimpulkan bahwa pengadilan tata usaha negara secara hukum bergantung pada tergugat untuk membatalkan keputusan yang digugat. Sementara dalam praktiknya hal ini bisa benar, UU PTUN menjelaskan

¹⁰⁶ Suraputra, “Tata Cara Penunjukan Hakim *Ad Hoc* Pada Peradilan Tata Usaha Negara”; Lotulung, P.L. “Peran Hakim *Ad Hoc* Pada PTUN dalam Rangka Menghadapi Era Globalisasi”, (April 1997), 139 *Varia Peradilan*, hal. 150–7.

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

bahwa secara hukum aturannya tidak demikian. Menurut Pasal 116 ayat (2): “Dalam hal empat bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan tergugat tidak melaksanakan kewajibannya ... Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.” Saya akan membahas hal ini lebih lanjut dalam bagian mengenai pelaksanaan putusan.

Masih ada beberapa contoh ketidaksesuaian antara pasal-pasal mengenai isi gugatan dan pasal-pasal tentang putusan. Sementara ayat 9 memberikan kekuasaan kepada pengadilan untuk memerintahkan pejabat untuk menerbitkan keputusan baru, Pasal 53 tidak menyebutkan adanya kemungkinan ini sama sekali. Mungkin karena alasan ini, MA memuat dalam Pedoman Khusus No. 52Td.TUN/III/1992 hal. V-2 bahwa hakim bisa memberikan perintah demikian setelah penggugat memintanya. Indroharto berargumen bahwa hakim bisa menerapkan kewajiban pada tergugat untuk menerbitkan keputusan yang baru sesuai dengan pertimbangan dalam putusan, dan perintahnya juga mengikat pada pejabat-pejabat tata usaha negara selain tergugat (1993, II:136).

Dalam masalah ini para hakim tata usaha negara melakukan penafsiran yang bahkan lebih liberal. Beberapa hakim bahkan menggariskan apa yang harus dimuat dalam keputusan ini, atau tindakan apa yang harus dilakukan tergugat. Dalam *Soediartha dan Subroto melawan Kepala BPN Semarang*,¹⁰⁷ PTUN Semarang membuat putusan yang memerintahkan BPN untuk membatalkan sertifikat yang digugat dan membuat sertifikat baru yang memuat nama penggugat. Dalam *Santoso dkk. melawan Camat Gebog*¹⁰⁸ pengadilan yang sama tidak saja memerintahkan tergugat untuk membatalkan hasil pemilihan kepala desa, namun juga untuk mengulangi pemilihan tersebut.

Yang paling aneh dalam hal ini adalah sebuah putusan PTTUN Medan. Dalam putusan mereka majelis hakim mengkritik hakim-hakim pengadilan di bawahnya yang telah memerintahkan tergugat untuk menerbitkan keputusan baru *tanpa* memberikan saran seperti apa seharusnya keputusan yang baru itu!¹⁰⁹

Bahwa terdapat kebingungan tentang dampak perintah untuk membatalkan keputusan dan hubungannya dengan perintah untuk

¹⁰⁷ No. 04/G/TUN/1994/PTUN-Smg. Putusan serupa yang diterbitkan misalnya No. 25/G/PTUN-Bdg./1993 (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

¹⁰⁸ No. 06/G/TUN/1994/PTUN-Smg. Contoh-contoh lainnya adalah No. 19/G/1991/PTUN-Jkt. dan No. 24/G/1991/PTUN-Jkt.

¹⁰⁹ No. 37/Bdg.-/PL/PT.TUN-Mdn./1992 ([Jan. 1994], 3 *Gema Peratun*). M.Y. Adiwimarta menyatakan keraguannya tentang bagian putusan ini, namun pada dasarnya sepakat bahwa pengadilan seharusnya memberikan semacam garis besar.

menerbitkan keputusan baru tampak paling jelas dalam putusan perkara *Tempo (Mohamad melawan Menteri Penerangan)*.¹¹⁰ Di tingkat pertama hakim memutuskan bahwa pembatalan SIUPP *Tempo* oleh menteri penerangan adalah perbuatan melanggar hukum. Namun, hakim-hakim tidak saja memerintahkan pencabutan keputusan itu, namun juga memerintahkan tergugat untuk menerbitkan SIUPP baru. Tampaknya mereka menduga bahwa pencabutan keputusan ini, atau bila keputusan ini menjadi tidak berlaku setelah tergugat menolak membatalkan, tidak akan serta merta mengembalikan SIUPP semula, namun alasan mengapa mereka memiliki dugaan ini tidak jelas. Meskipun kemudian MA membatalkan putusan ini, mereka tidak memberikan komentar tentang hal ini.

Hakim sering kali menggunakan putusan untuk memberikan saran kepada tergugat, bila karena alasan prosedural mereka tidak bisa mengadili gugatan namun merasa bahwa keluhan penggugat cukup beralasan. Dalam *Supusepa melawan Menteri Penerangan*,¹¹¹ PTUN Jakarta memutuskan bahwa mereka tidak berkewenangan atas gugatan karena penggugat – seorang PNS yang telah diputuskan hubungan kerjanya – tidak menggunakan kesempatan untuk banding administratif. Namun, para hakim mendorong tergugat untuk mempertimbangkan kembali keputusannya karena ia belum mengikuti prosedur yang diwajibkan.

Sebuah pertanyaan lain adalah apakah keputusan baru oleh tergugat – atau pejabat lainnya – dianggap berlaku sejak hari penerbitannya, atau apakah ia secara retroaktif menggantikan keputusan yang digugat. Menurut Indroharto, ini berbeda dari perkara satu ke yang lainnya (1993, II:139–40). Seperti akan saya bahas di bagian berikut, penafsiran ini amat berpengaruh pada kapasitas untuk menuntut ganti rugi.

Terakhir, Mahkamah Agung memutuskan dalam *Dahniar dkk. melawan Kepala BPN* bahwa hakim bisa memberikan lebih dari yang diminta (*ultra petita*) (Lihat bab III, bagian 1(a) dan (d)). Dalam sebuah catatan di jurnal hakim *Gema Peratun*, ketua muda Olden Bidara memuji putusan ini sebagai titik penting dalam uji administrasi, yang memperkuat pemisahan antara prosedur perdata dan tata usaha negara.¹¹² Namun putusan ini dikritik keras,¹¹³ dan mungkin saja bukan hal yang sedemikian luar biasa, karena *ultra petita* sudah dikenal dalam hukum acara perdata Indonesia.¹¹⁴ Selain itu, contoh ini praktis tidak

¹¹⁰ Pembahasan mendalam tentang sengketa ini dimuat dalam bab VII bagian 2.

¹¹¹ No. 128/G/1992/PTUN-Jkt.

¹¹² (Agustus 1993), 1 *Gema Peratun*, hal. 88–9.

¹¹³ Lihat misalnya komentar Indroharto dalam *Sinar Pagi*, 4 Juni 1993.

¹¹⁴ Berdasarkan putusan MA No. 499K/Sip/1970 dan No. 556K/Sip/1971. Lihat catatan Ali Boediarto dalam (Maret 1996), 126 *Varia Peradilan*, tentang No. 3714K/Pdt/1992, yang tampaknya telah mengurangi cakupan yang diizinkan kedua putusan ini.

terulang lagi, mungkin karena tidak banyak alasan atau kesempatan. Satu-satunya pengecualian adalah *Soediarti dan Subroto melawan Kepala Kantor Pertanahan Semarang*,¹¹⁵ di mana PTUN Semarang membatalkan dua akta notaris yang tidak digugat.

20. Ganti rugi (Pasal 97 ayat [10], 120 dan PP No. 43/1991)

Pasal 97(10) menentukan bahwa perintah untuk membatalkan keputusan yang digugat bisa disertakan dengan pembebanan ganti rugi. Pasal 120 ayat (3) menyatakan bahwa hal ini diatur lebih lanjut melalui peraturan pemerintah. Seperti telah dibahas pada bab II, ketentuan ini diterima meskipun banyak diprotes beberapa anggota DPR, yang memilih untuk memuat aturan-aturan yang lebih mendetil di dalam UU PTUN itu sendiri. Satu-satunya hal yang dinyatakan dengan jelas oleh pemerintah bahwa tidak mungkin ada ganti rugi secara sepenuhnya.¹¹⁶

Segera setelah PTUN mulai bekerja, pemerintah menerbitkan PP No. 43/1991 tentang ganti rugi dan tata cara pelaksanaannya. Pasal 3 membatasi jumlah ganti rugi ke Rp5 juta (pada tahun 1991 sekitar USD 2.000), yang menjadikan ganti rugi oleh pengadilan tata usaha negara menjadi hanya bersifat simbolik.¹¹⁷ Selain itu, tidak ada bunga yang diberlakukan bila jumlah ini terlambat dibayarkan. Telah banyak kritik terhadap PP No. 43/1991 mengenai hal ini. Indroharto berpendapat bahwa gugatan lebih lanjut terhadap kerugian harus diterima oleh pengadilan perdata. Namun, menurutnya “saya menduga bahwa penggugat akan terlalu lelah untuk melakukan gugatan kedua kalinya” (1993, II:144-6). Nainggolan menolak aturan bahwa pemerintah tidak perlu membayar bunga bila ia menunda pembayaran. Dengan memperhatikan cara penganggaran badan-badan tata usaha negara, menurut Nainggolan, ganti rugi pasti akan dibayarkan terlambat – seandainya dibayarkan (*Suara Karya*, 21 Oktober 1991).

Dalam praktik, gugatan di pengadilan tata usaha negara kadang-kadang disertai gugatan untuk mendapatkan ganti rugi, dan bila gugatan utama terbukti, gugatan untuk mendapatkan ganti rugi biasanya juga dikabulkan.¹¹⁸ Para penggugat jarang menyadari bahwa ada batas jumlah yang bisa mereka gugat, dan di sekitar separuh perkara yang saya perhatikan, mereka menggugat lebih dari Rp5 juta, dan dalam satu

¹¹⁵ No. 04/G/TUN/1994/PTUN-Smg. Lihat juga bab III bagian 1(a) dan (d).

¹¹⁶ Rapat Komisi Khusus No. 13.

¹¹⁷ Terkait jumlah ganti rugi yang tidak signifikan ini, saya tidak akan membahas prosedur bagi tergugat untuk menganggangkan jumlah ini. Lihat Indroharto (1993, II:142-144).

¹¹⁸ Saya menemukan sepuluh tuntutan ganti rugi, dan tiga di antaranya dikabulkan.

perkara bahkan Rp115 juta.¹¹⁹

Pada saat ini, belum jelas benar apakah penggugat dapat menyampaikan gugatan tambahan untuk kerugiannya di pengadilan perdata. Namun, terdapat indikasi kuat bahwa hal ini dimungkinkan. Pedoman Khusus No. 223/Td.TUN/X/1993 (hal. V-2) menyatakan bahwa hakim tata usaha negara bisa memuat dalam pertimbangan hukum di putusan bahwa untuk sisa kerugiannya, penggugat bisa mengajukan gugatan di pengadilan perdata. Mantan ketua muda Olden Bidara telah menerbitkan makalah yang memuat komentar serupa.¹²⁰ Terakhir, MA telah menyatakan dalam putusan *Lindawati melawan Bupati Gianyar*¹²¹ bahwa penggugat harus menggunakan peradilan perdata untuk mendapatkan ganti rugi. Indikasi lain adalah putusan pengadilan negeri Jakarta Pusat dalam perkara *Tempo*, bahwa ia baru bisa mempergunakan kewenangannya *setelah* PTUN mengumumkan putusannya tentang keabsahan putusan yang digugat (*Pikiran Rakyat*, 9 Mei 1995). Namun, sejauh ini belum ada contoh gugatan untuk sisa kerugian di pengadilan perdata.

Masalah lain terkait gugatan tambahan untuk mendapatkan ganti rugi di pengadilan perdata adalah dampak ketidakmampuan PTUN untuk pada hakekatnya membatalkan keputusan tata usaha negara. Pertanyaannya adalah sejak kapan kerugian harus dihitung, dari pencabutan keputusan yang digugat atau dari saat diumumkannya? Misalnya, apabila PTUN memerintahkan pembatalan larangan beroperasinya sebuah pabrik, apakah penggugat bisa mendapatkan ganti rugi atas semua kerugian yang didapatkan akibat pelarangan ini? Karena pelarangan ini secara hukum sah sampai dibatalkannya, jawabannya tidaklah jelas.

Bila penggugat menolak membatalkan keputusannya, keputusan itu akan kehilangan kekuatan hukum empat bulan setelah diumumkannya putusan PTUN. Namun dalam hal itu pun tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa kita bisa menganggap bahwa keputusan tersebut tidak pernah ada. Dengan kata lain, belum ada kejelasan mengenai konsep pembatalan. Saya tidak mendapatkan jawaban untuk pertanyaan-pertanyaan ini. Apa yang terjadi adalah bahwa PTUN merujuk penggugat ke pengadilan perdata untuk mendapatkan ganti rugi, bila tergugat melanggar penundaan perintah pembongkaran. Tampaknya mereka mengasumsikan bahwa pelanggaran ini cukup

¹¹⁹ No. 19/G/1992/PTUN-Mdn. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

¹²⁰ Bidara, "Beberapa Butir Titik Singgung Antara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri".

¹²¹ No. 10K/TUN/1992 ([Nov. 1994] 6 *Gema Peratun*). Lihat juga bab III bagian 4(d).

untuk mendukung gugatan ganti rugi, karena mereka tidak lebih lanjut memeriksa sah tidaknya keputusan ini.¹²² Ini menimbulkan masalah bagi pengadilan perdata karena ia tidak bisa mengabulkan gugatan atas dasar keputusan yang tidak sah, dan masih meragukan apakah ia bisa melakukannya atas dasar pelanggaran terhadap penundaan. Masih perlu penelitian untuk menemukan apa yang kemudian terjadi dan apakah ganti rugi yang diberikan itu signifikan.

21. Rehabilitasi (Pasal 97 ayat [11] dan [17] serta PP No. 43/1991)

UU PTUN memberikan kemungkinan rehabilitasi bagi PNS yang diputuskan hubungan kerjanya dalam Pasal 97 ayat (11). Berbeda dengan ganti rugi, UU PTUN memuat aturan pelaksanaan rehabilitasi dalam Pasal 117 dan 121. Ketentuan-ketentuan ini menyatakan bahwa ganti rugi harus diberikan bila seorang PNS tidak bisa dikembalikan ke posisi awalnya. Bila kedua pihak tidak mencapai kesepakatan tentang jumlah ganti rugi, ketua PTUN akan menentukan jumlah ini. Putusan ini bisa diajukan ke Mahkamah Agung untuk banding. Penjelasan Pasal 121(2) menambahkan bahwa tergugat tidak bisa mengikuti prosedur ganti rugi dalam Pasal 117. Bila penggugat tidak bisa dikembalikan ke jabatannya semula karena telah digantikan orang lain, maka ia harus ditunjuk ke jabatan yang setara. Bila tidak mungkin, penggugat harus menunggu penunjukan ke lowongan pertama di jabatan yang setingkat, atau prosedur dalam Pasal 117 bisa diikuti.

Penjelasan ini tidak dimuat dalam PP tentang ganti rugi – yang anehnya memberikan perangkat alternatif aturan pelaksanaan untuk rehabilitasi. Alternatif ini aneh dalam dua hal. Pertama, ia tidak memiliki dasar hukum dalam UU PTUN – yang tidak seperti pasal tentang ganti rugi – tidak memuat perlunya peraturan lebih lanjut. Kedua, ketentuan-ketentuannya disalin dari Pasal 117, kecuali tambahan ketentuan yang menetapkan batas sebesar Rp2 juta untuk ganti rugi. Peraturan ini juga tidak memuat preferensi terhadap rehabilitasi di atas ganti rugi. Ini mengurangi kekuatan rehabilitasi: adalah pilihan penggugat untuk memutuskan apakah ia memilih ganti rugi dan bukan rehabilitasi, sementara jumlah ganti rugi ini amat terbatas.

Amat sedikit perhatian yang diberikan para pakar dalam hal ini. Indroharto hanya sedikit menyentuh ketentuan-ketentuan di atas, dan tidak membahas pertanyaan yang timbul dari ketidaksesuaian antara mereka (1993, II:149, 151). Hadjon tampaknya menerima PP No. 43/1991 sebagai perundang-undangan yang berlaku dan tidak menyebutkan perbedaan antara kedua perangkat aturan yang ada (1999:123–4).¹²³

¹²² Misalnya No. 03/G/PTUN Bdg./1993 dan No. 43/G/1991/PTUN-Jkt.

¹²³ Hadjon 1999), hal. 123–124.

Hanya ada sedikit perkara terkait PHK pegawai negeri sipil, sehingga hanya sedikit permintaan rehabilitasi.¹²⁴ Satu-satunya perkara di mana rehabilitasi dikabulkan tampaknya berhasil, karena tergugat mengirimkan surat ke pengadilan yang menyatakan bahwa ia bersedia memenuhi putusan itu. Maka, tidak ada keperluan untuk menerapkan Pasal 117 ataupun PP No. 43/1991. Dalam dua wawancara responden membahas masalah rehabilitasi, dan keduanya menyatakan ketidaksetujuannya dengan PP No. 43/1991. Meskipun tidak satupun menyatakan bahwa ia bisa menghindari peraturan ini cukup dengan merujuk pada UU PTUN, salah satu dari mereka menyatakan bahwa PP ini bisa dihindari dengan solusi yang “kreatif”: putusan bisa mengamarkan bahwa tergugat harus menunjuk penggugat ke jabatan lain yang setingkat bila jabatannya semula telah terisi, dan bila tidak ada jabatan yang lowong, penggugat harus ditempatkan di baris teratas daftar tunggu.¹²⁵ Ia telah menerapkan pemecahan ini dalam beberapa perkara dan menyarankan agar hakim-hakim lain memakainya. Jelas bahwa hal ini mirip sekali dengan penerapan Pasal 117.

Satu perkara menarik lain yang harus dibahas dalam konteks ini adalah pegawai yang di-PHK oleh perusahaan tekstil *Sandratex*. Setelah mengajukan banding ke P4P, perkara ini dibawa ke PTTUN Jakarta, yang memutuskan bahwa penggugat harus dikembalikan ke posisinya semula. Putusan ini diperkuat di kasasi. tampaknya rehabilitasi tidak saja dibatasi pada PNS saja, namun juga pada pegawai biasa yang mengajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara setelah mengikuti prosedur banding administratif (*Forum Keadilan*, 9 Desember 1993). Dalam hal ini, penggunaan aturan rehabilitasi untuk tujuan ini tampaknya melangkah agak terlalu jauh.

22. Persyaratan formal putusan (Pasal 108 ayat [1] dan Pasal 109 ayat [1])

Jika persyaratan-persyaratan tertentu tidak dipenuhi, putusan bisa dibatalkan. Yang pertama adalah bahwa putusan diumumkan dalam sidang terbuka (Pasal 108 ayat [1]). Bila sidang tidak mengikuti ketentuan ini, putusan langsung dianggap tidak sah.

Kedua, putusan bisa batal bila tidak memuat yang berikut ini: kepala putusan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, data kedua pihak, ringkasan gugatan dan tanggapan, pertimbangan dan penilaian setiap bukti, alasan-alasan hukum yang mendasari putusan, amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara, hari dan tanggal putusan, nama-nama hakim dan panitera, dan keterangan tentang

¹²⁴ Saya menemukan lima permohonan, semuanya di PTUN Jakarta. Hanya satu yang dikabulkan (No. 21/G/1993/PTUN-Jkt.).

¹²⁵ Wawancara dengan hakim Lotulung dan Siahaan (Juli dan Oktober 1994).

kehadiran atau ketidakhadiran kedua pihak. Tidak ada ketentuan tentang bagaimana pembatalan putusan yang tidak memenuhi syarat itu ditentukan, sehingga banyak terjadi penyalahgunaan ketentuan ini.

Menurut Indroharto, pertanyaan tentang apakah sebuah putusan tidak sah tergantung pada persyaratan apa yang diabaikan. Misalnya, bila hanya salah satu alamat dari kedua pihak yang tidak dimuat, putusan itu tidak batal demi hukum, di pihak lain, bila kepala putusan atau nama salah satu pihak tidak dimuat, putusan secara otomatis batal (1993, II:129–30). Indroharto tidak menjelaskan bagaimana proses suatu putusan bisa dinyatakan batal.

Sejauh pengetahuan saya, belum ada putusan peradilan tata usaha negara yang dinyatakan tidak sah atau batal, atau dibatalkan di tingkat banding atau kasasi karena tidak memenuhi persyaratan dalam Pasal 109(1). Para pengacara sering kali berkomentar di media bahwa mereka tidak akan kalah di tingkat banding karena putusan di tingkat pertama tidak sah, namun saya belum menemukan membenaran terhadap pernyataan demikian.¹²⁶

Namun, beberapa kali ketidakberlakuan putusan atau perintah penundaan dari PTUN digunakan oleh tergugat sebagai alasan untuk ketidakpatuhan, namun bukan berdasarkan salah satu alasan yang dimuat dalam UU PTUN. Bupati Berau, misalnya, berpendapat bahwa putusan PTUN batal demi hukum karena “bertentangan dengan pembangunan (padahal perkara ini adalah sengketa hak mengumpulkan dan menjual sarang burung walet) (*Media Indonesia*, 5 Januari 1993). Kasus lainnya adalah penundaan perintah pembongkaran di Bogor, ketika tergugat beranggapan bahwa putusan batal demi hukum karena ia belum diminta keterangan sebelum putusan dikeluarkan dan karena pembongkaran sebagian rumah penggugat sudah sesuai hukum (*Kompas*, 28 Januari 1995). Dalam hal ini, “ketidakberlakuan” atau “pembatalan” ini hanya alasan ketidakpatuhan pada perintah pengadilan.

23. Pelaksanaan putusan (Pasal 115-119)

Sesuai dengan prinsip-prinsip dasar prosedur peradilan tata usaha negara bahwa keputusan yang digugat tetap berlaku pada masa pemeriksaan di pengadilan, Pasal 115 menyatakan bahwa “Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan.” Tidak seperti dalam prosedur perdata, prosedur peradilan tata usaha negara tidak mengenal eksekusi sementara.¹²⁷

¹²⁶ Misalnya *Merdeka* 3 Agustus 1993, mengutip pengacara A. Hanafiah dalam perkara *Lamri*.

¹²⁷ Eksekusi sementara dalam hukum acara perdata jarang dilakukan karena Mahkamah Agung melakukan pengendalian yang ketat agar ketua pengadilan perdata tidak melaksanakan wewenang ini secara sembarangan (Sutantio dan Oeripkartawinata 1995:128–9).

Pelaksanaan putusan dimuat dalam Pasal 116.¹²⁸ Hal ini dimulai sejak putusan diumumkan (Pasal 116 ayat [1]), yang dikirimkan kepada para pihak oleh ketua pengadilan. Seperti dalam hukum acara perdata (Pasal 135 HIR), hakim bertanggung jawab untuk pelaksanaan putusan. Ini sebenarnya telah terkandung dalam pasal di atas, namun ditegaskan lagi dalam Pasal 119.

Meskipun UU PTUN tidak menyebutkan, Mahkamah Agung tampaknya menganggap berhak menengguhkan pelaksanaan putusan. Hal ini tersirat dalam Pedoman Khusus No. 224/Td.TUN/X/1993 hal. VII-6, yang menyatakan bahwa pelaksanaan putusan tata usaha negara hanya bisa ditunda bila ada alasan-alasan layak yang bisa diterima. UU PTUN sendiri hanya memungkinkan penundaan pelaksanaan putusan bila ada pihak ketiga yang belum terlibat dalam sengketa ini mengajukan gugatan perlawanan (Pasal 118), dan bila gugatan perlawanan ini tidak dengan sendirinya mengakibatkan ditundanya putusan pengadilan. Ayat 3 ini tidak terlalu jelas, dan Penjelasan maupun buku Indroharto tidak memberikan penjelasan lebih lanjut. Perlawanan terhadap pelaksanaan putusan diperlakukan sama dengan aturan-aturan hukum acara yang sama seperti perlawanan terhadap penolakan gugatan, yaitu bahwa tidak ada banding atau kasasi yang diambil oleh pengadilan tingkat pertama. Kriteria yang harus dipergunakan hakim tidak jelas.

Saya tidak menemukan satupun contoh perlawanan terhadap pelaksanaan putusan, dan hanya satu penundaan oleh Mahkamah Agung, dalam *Dahniar dkk. melawan Kepala BPN*. Dalam perkara ini penundaan dicabut setelah prosedur revisi diselesaikan. Bila ini berarti bahwa hanya sedikit masalah dengan penundaan putusan yang telah disahkan, hukum acara PTUN tampaknya jauh lebih baik dibandingkan hukum acara perdata, di mana penundaan putusan oleh MA sering menjadi masalah (Pompe 1996:199–201). Ada dua penjelasan untuk perbedaan ini, selain kemungkinan bahwa tergugat memang bersedia untuk menjalankan putusan. Yang paling jelas adalah bahwa tidak banyak putusan peradilan tata usaha negara yang berpihak pada penggugat, sehingga tidak banyak putusan yang harus ditunda. Yang lain adalah bila tergugat kalah dalam sengketa, mereka mungkin membiarkannya, dan bukan meminta penundaan—yang jauh lebih sukar dilakukan dalam sengketa perdata. Masalah ini akan dibahas di bab IX.

Satu elemen penting dalam hukum acara tata usaha negara Indonesia dimuat dalam Pasal 116, yang harus diikuti bila tergugat mengabaikan putusan – yaitu bila ia menolak membuat keputusan baru. Jika sengketa ini hanya terkait pembatalan sebuah keputusan, prosedur ini tidak bisa diberlakukan karena keputusan itu akan otomatis menjadi tidak sah

¹²⁸ Komplikasi hukum dari pernyataan ini telah dibahas di bagian tentang ganti rugi.

setelah empat bulan, berdasarkan Pasal 116 ayat (3). Langkah pertama yang diambil ketua pengadilan setelah penolakan pejabat menerbitkan keputusan yang baru adalah untuk menyampaikan hal ini ke atasannya. Bila atasan ini tidak memerintahkan bawahan untuk menaati putusan (dalam waktu dua bulan), ketua pengadilan harus menyampaikan hal ini ke presiden.

Ketentuan ini telah menimbulkan kesalahpahaman tentang kemandirian peradilan. Timothy Lindsey, misalnya, beranggapan bahwa pasal ini “pada hakekatnya mewajibkan PTUN untuk meminta presiden membuat Keppres agar putusannya dapat dilaksanakan, sehingga memberikan hak veto kepada eksekutif secara *de facto*” (Lindsey 1997:99). Sementara eksekutif di manapun memiliki hak veto secara *de facto* atas perintah peradilan, Lindsey menyatakan bahwa eksekutif memang berhak melakukan veto ini *karena* pengadilan harus memintanya agar putusan dapat dilaksanakan, yang jelas tidak benar. Prosedur ini dicantumkan karena penyusun undang-undang sadar bahwa pejabat-pejabat Indonesia enggan mematuhi perintah pengadilan. Pertanyaannya adalah apakah prosedur ini mangkus. Indroharto menyatakan kekecewaannya karena UU PTUN tidak memiliki kapasitas untuk membebaskan denda harian, yang mungkin bisa mempercepat pelaksanaan putusan (1993, II:244).

Karena sedikit sekali putusan yang perlu dilaksanakan, tidak banyak yang bisa dikatakan mengenai praktik prosedur ini. Saya menemukan informasi tentang tiga putusan yang telah berkekuatan hukum, yang mengalami masalah dengan pelaksanaan. Dalam salah satunya – *Dahniar dkk. melawan Kepala BPN* – tergugat akhirnya memenuhi putusan setelah kalah dalam peninjauan kembali (Lihat lebih lanjut di bab IX bagian 1), sementara dalam dua sengketa lainnya, prosedur ini tidak mencapai hasil memuaskan. Putusan kasasi terhadap bupati Berau akhirnya dibatalkan di peninjauan kembali, dan proses pelaksanaannya terhenti (Lihat bab VI bagian 2). Contoh penolakan yang “bersih” hanya *Sadeli melawan Gubernur Jakarta* (dikenal juga sebagai perkara *Hotel Citra*), di mana perintah untuk mengembalikan pengelolaan hotel kepada penggugat tidak dipatuhi dan prosedur berikutnya tidak mencapai hasil apa pun.¹²⁹ Hal ini akan dibahas lebih lanjut pada bab IX.

24 Langkah-langkah hukum lanjutan

(a) *Banding* (Pasal 122–130)

Menurut Pasal 122, para pihak bisa mengajukan banding di PTTUN terhadap putusan PTUN. Batas waktu 14 hari ini dimulai sejak “putusan

¹²⁹ Hanya sebagai campur tangan dari Komnas HAM (*Berita Buana*, 9 Januari 1997; *Pos Kota*, 3 Februari 1997).

diberitahukan secara sah” kepada pihak yang hendak mengajukan banding (Pasal 123 ayat [1]). UU PTUN maupun Penjelasan tidak menerangkan apa yang dimaksud dengan “diberitahukan secara sah.” Mungkin ketentuan ini merujuk pada Pasal 108 ayat (2) yang menyatakan bahwa putusan dikirimkan melalui surat tercatat kepada pihak yang tidak hadir pada pengumuman putusan. Ini berarti bahwa bagi pihak yang hadir pada pengumuman putusan, batas waktu ini langsung mulai dihitung. Karena hakim bisa menunggu 30 hari untuk menandatangani putusan (Pasal 109 ayat [3]), pihak ini tidak bisa mempelajari isi putusan untuk mengetahui apakah perlu untuk mengajukan banding atau tidak.

Mahkamah Agung telah memberikan pedoman khusus tentang hal ini (No. 222/Td.TUN/X/1993 hal. VII). Pedoman ini menyatakan bahwa bila salah satu atau kedua pihak tidak hadir pada pengumuman putusan, tenggang waktu ini mulai dihitung sejak pihak yang berkepentingan menerima salinan putusan. Hal ini tidak menjelaskan apakah batas ini dihitung belakangan bagi kedua pihak bila hanya salah satu pihak yang tidak hadir dalam pengumuman putusan; selain itu, hal ini tidak memperbaiki keadaan bagi penggugat yang tinggal di pedalaman, suatu hal yang diperhatikan Indroharto.¹³⁰ Namun, tampaknya tidak ada masalah serius mengenai tenggang waktu untuk banding dalam praktiknya. Saya tidak menemukan pengajuan banding yang terlambat, dan karena para pihak diizinkan menyampaikan memori banding kemudian, pengajuan permintaan banding ini hanya masalah pencatatan semata. Tentu saja, temuan ini harus dicek ulang untuk daerah-daerah yang lebih terpencil.

Yang tidak diragukan lagi adalah bahwa permintaan pemeriksaan banding harus dicatatkan di PTUN, yang kemudian memberitahukan pihak terbanding (Pasal 125). Tidak ada banding yang terpisah terhadap putusan yang bukan putusan akhir. Menurut Pasal 126, panitera harus memberitahu para pihak bahwa mereka memiliki waktu 30 hari untuk membaca berkas perkara di PTUN. Dalam 60 hari setelah banding dicatat, berkas perkara – termasuk salinan putusan – harus dikirimkan ke PTTUN. Memori banding dan bukti-bukti tambahan harus dikirimkan langsung ke pengadilan ini.

Biasanya, tahap prosedur ini berjalan dengan baik, dengan dua pengecualian. Dalam satu perkara berkas perkara tampaknya disimpan oleh panitera PTUN Jakarta selama 6 bulan dan baru dikirimkan ke PTTUN setelah pemohon banding dan pendukungnya berdemonstrasi di depan gedung pengadilan. Insiden lain adalah tuduhan pengacara dalam

¹³⁰ Indroharto (1993, II:224). Dalam hukum acara perdata, tenggang waktu ini adalah 30 hari bila penggugat tidak berkedudukan di kabupaten tempat pengadilan yang berkompeten. (Sutantio dan Oeripkartawinata 1995:154).

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

Lamri melawan Kepala BPN –yang diwarnai pertikaian antara penggugat dan majelis hakim– bahwa ia belum menerima putusan, meskipun telah berusaha (tampaknya ia datang ke PTUN enam kali, namun diberitahu bahwa putusannya belum tersedia). Kemudian ia tiba-tiba menerima pesan bahwa PTTUN Jakarta telah mengumumkan putusan sebelum ia mengirimkan memori bandingnya. Namun ia mempersalahkan ketua majelis hakim di tingkat pertama, dan bukan karyawan pendukung pengadilan (*Sinar Pagi*, 18 Oktober 1994).

Seluruh prosedur banding dimuat dalam satu pasal (127). Pasal ini hanya menyatakan bahwa perkara ini diperiksa oleh sedikitnya 3 hakim (ayat 1), bahwa pengadilan tinggi “dapat mengadakan sidang sendiri untuk mengadakan pemeriksaan tambahan atau memerintahkan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan melaksanakan pemeriksaan tambahan itu” (ayat 2), dan bila pengadilan di tingkat bawah menyatakan tidak berwenang memeriksa perkara yang diajukan kepadanya, sementara PTTUN berpendapat lain, ia bisa memeriksa dan memutus sendiri perkara itu atau memerintahkan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan memeriksa dan memutusnya (ayat 3).

Meskipun pengajuan banding di pengadilan tata usaha negara Indonesia mungkin tidak sejelas dalam hukum acara perdata, sebagian besar putusan di PTUN naik banding.¹³¹ Meskipun saya tidak mendapatkan data resmi tentang hal ini, survei saya menunjukkan kesan bahwa pengajuan banding masuk akal karena dalam hampir separuh perkara, putusan awal dibatalkan.¹³²

Proses hukum di pengadilan tinggi dikritik oleh beberapa hakim di pengadilan tingkat pertama yang saya wawancara. Keluhan pertama adalah bahwa pengadilan tinggi tidak pernah merujuk kembali perkara ke pengadilan di bawahnya, suatu tuduhan yang memang dibuktikan oleh putusan-putusan yang saya teliti. Namun, seperti tampak dalam Pasal 127, pengadilan tinggi tidak diwajibkan melakukan hal itu. Keluhan kedua adalah bahwa majelis banding sering kali mengulangi seluruh proses hukum yang sudah dilakukan, mendengarkan lagi keterangan saksi dan sebagainya.¹³³ Meskipun saya menemukan tiga perkara di mana setidaknya sebagian proses hukum diulang,¹³⁴ dugaan

¹³¹ Contohnya adalah PTUN Jakarta: dari 405 putusan yang diumumkan antara tahun 1991 dan 1994, 346 mendapatkan pengajuan banding, yaitu lebih dari 85 persen.

¹³² Dari 26 kasus yang saya amati yang memuat putusan banding, 12 dibatalkan. Kasus-kasus yang diliput pers memberikan jumlah yang lebih tinggi, meskipun gambaran ini mungkin tidak mencerminkan kondisi sebenarnya. Penyebab besarnya jumlah permohonan banding yang berhasil akan dibahas di bab-bab berikut.

¹³³ Wawancara dengan hakim Soejoedono, Nurdu'a, Sukardi dan Ariyanto (Oktober dan November 1994).

¹³⁴ Salah satunya adalah perkara *PT Yakin Gloria melawan Gubernur Jakarta* (dimuat dalam

ini berlebihan, karena dalam semua perkara banding lain yang saya teliti putusan ditentukan berdasarkan bahan-bahan tertulis saja. Terakhir, beberapa hakim mengeluh bahwa hakim di tingkat banding bersikap menggurui, membuat koreksi kecil dalam kalimat-kalimat putusan di tingkat pertama, yang tidak penting.¹³⁵ Sekali lagi, menurut saya ini tuduhan yang berlebihan, karena saya tidak menemukan perkara yang jelas mendukung tuduhan ini. Tampaknya tuduhan-tuduhan ini lebih mencerminkan hubungan antara PTUN dan PTTUN pada umumnya (Lebih lanjut lihat di bab VIII).

Agar tidak menimbulkan salah paham, saya tidak menyatakan bahwa pertimbangan hukum dalam putusan banding jauh lebih baik dibandingkan putusan tingkat pertama, karena – seperti sudah dilihat dan akan ditemukan lagi dalam bab-bab berikut – banyak putusan di tingkat banding tidak beralasan kuat, atau bahkan tidak disertai alasan.

(b) Kasasi (Pasal 131, UU No. 14/1985 Pasal 55 ayat [1] dan 46–53)

Pasal 131 memberikan kemungkinan untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Untuk prosedurnya, ada rujukan ke Pasal 55(1) UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung, yang menyatakan bahwa prosedur kasasi dalam perkara perdata dan pidana juga berlaku pada perkara tata usaha negara. Prosedur ini bisa ditemukan dalam Pasal 46-53 dan serupa dengan prosedur banding, dengan dua perbedaan. Pertama, menurut Indroharto, Mahkamah Agung menjadikan saat putusan *dikirim* kepara para pihak sebagai titik awal tenggang waktu, meskipun frase dalam Pasal 46 sama dengan frase yang menentukan tenggang waktu untuk banding. Menurut Indroharto, batas waktu ini amat pendek, karena jumlah PTUN amat sedikit (1993, II:230). Selain itu, memori kasasi harus menyusul dalam 14 hari setelah pencatatan permohonan kasasi. Batas waktu untuk kasasi jauh lebih ketat dibandingkan untuk banding, dan saya menemukan dua permohonan kasasi yang terlambat masuk, tidak seperti permohonan banding ke PTTUN.¹³⁶

Perbedaan kedua dan lebih mendasar adalah bahwa kasasi hanya bisa dikabulkan bila dalam putusannya, pengadilan yang lebih rendah “tidak berwenang atau melampaui batas wewenang” atau salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku” atau “lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan”

Pelita 14 Oktober 1993), yang lain adalah No. 60/B/1992/PT.TUN-Jkt. dan No. 03/B/1992/PT.TUN-Jkt. Dalam kedua kasus ini hanya dilakukan pemeriksaan tambahan, bukan mengulangi proses yang sudah dilakukan di tingkat pertama.

¹³⁵ Wawancara dengan lima hakim (Oktober, November dan Desember 1994).

¹³⁶ No. 7K/TUN/1992 dan 42K/TUN/1992.

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

(Pasal 30). Maka menurut ketentuan ini, Mahkamah Agung tidak diizinkan memeriksa perkara, namun hanya bisa melakukan pertimbangan hukum. Namun, Pasal 50 menyatakan bahwa Mahkamah Agung bisa melakukan pemeriksaan "... berdasarkan surat-surat dan hanya jika dipandang perlu Mahkamah Agung mendengar sendiri para pihak atau para saksi, atau memerintahkan Pengadilan Tingkat Pertama atau Pengadilan Tingkat Banding yang memutus perkara tersebut mendengar para pihak atau para saksi" atau bahkan mengadili perkara kembali bila ia membatalkan putusan pengadilan di bawahnya. Meskipun sejauh pengetahuan saya pasal ini tidak pernah dipergunakan – apalagi dalam peradilan tata usaha negara – ini menunjukkan bahwa Mahkamah Agung bisa menggantikan pengadilan yang lebih rendah dan perbedaan antara banding dan kasasi menjadi kabur.

Pentingnya kasasi dapat dilihat dari jumlahnya. Lebih dari setengah putusan banding dinaikkan ke kasasi,¹³⁷ menunjukkan bahwa kasasi dianggap menjadi proses yang biasa (Lihat Pompe 1996:201). Namun, permohonan kasasi jarang memberikan manfaat: hanya sekitar 20 persen permohonan kasasi berhasil.¹³⁸

Terlihat pula bahwa Mahkamah Agung juga menimbang fakta-fakta sendiri (Pompe 1996:184-6). Dalam *Entong dkk. melawan Gubernur Jakarta*¹³⁹ Mahkamah Agung dengan tegas menjelaskan kembali fakta-fakta hukum, yang tidak terkait dengan penafsiran aturan, sementara dalam *PT Santan Mas Delta Raya Construction melawan P4P*¹⁴⁰ MA menentukan jumlah ganti rugi bagi seorang pegawai yang di-PHK. Terbatasnya waktu yang dimiliki para hakim agung membuat mereka tidak selalu bisa melakukan hal ini dalam semua perkara (Lihat bab VIII bagian 4(b)).

(c) Peninjauan kembali (Pasal 132, UUU No. 14/1985 Pasal 66–76)

Pasal 132 membuka kemungkinan peninjauan kembali terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, dengan merujuk pada ketentuan serupa dalam hukum perdata. Ketentuan-ketentuan ini dapat ditemukan dalam Pasal 67-76 UU No. 14/1985. Karena PK merupakan

¹³⁷ Laporan resmi Mahkamah Agung (arsip penulis). Sampai tahun 1995, 167 permohonan kasasi diajukan dari 321 putusan banding. Perlu diperhatikan bahwa berbeda dengan pengadilan tinggi, Mahkamah Agung tidak mampu menampung jumlah kasasi dan ada banyak perkara yang terbengkalai. Lihat bab VIII bagian 4(b).

¹³⁸ Antara tahun 1991 hingga Agustus 1999, jumlah total putusan kasasi adalah 1220. 285 dari mereka ditolak karena alasan prosedural. Dari 935 sisanya, 216 dikabulkan, yaitu sekitar 23 persen. Hingga tahun 1995 persentase ini lebih tinggi, namun kemudian menjadi stabil pada sekitar 20 persen.

¹³⁹ No. 3K/TUN/1992 (Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara*).

¹⁴⁰ No. 37K/TUN/1993 ([Juli 1994]. 5 *Gema Peratun*).

langkah hukum luar biasa, sebuah perkara hanya bisa ditinjau kembali atas dasar-dasar tertentu yang dimuat dalam Pasal 67. Dasar-dasar ini mencakup “kebohongan atau tipu muslihat” oleh salah satu pihak, bukti baru, *ultra petita*(!), bagian dari tuntutan belum diputus, putusan yang bertentangan dan kekhilafan hakim. Satu perbedaan penting lain dari kasasi adalah bahwa tenggang waktu untuk mengajukan peninjauan kembali adalah 180 hari, dihitung dari saat salah satu dasar yang dimuat dalam Pasal 67 ini diketahui. Selain itu, menurut Pasal 66, permohonan peninjauan kembali tidak menangguhkan pelaksanaan putusan. Bagian-bagian lain prosedur kurang lebih sama dengan kasasi, dengan perbedaan bahwa Mahkamah Agung tidak diizinkan melakukan pemeriksaan sendiri.

Praktik peninjauan kembali menarik, karena terlihat bahwa lebih dari seperlima putusan di tingkat kasasi diajukan peninjauan kembali,¹⁴¹ sehingga tampak bahwa peninjauan kembali bukanlah langkah hukum yang paling manjur.¹⁴² Namun jumlah peninjauan kembali yang dikabulkan cukup besar: sejauh ini Mahkamah Agung membatalkan sendiri 25 persen putusannya dalam perkara-perkara tata usaha negara.¹⁴³

5. Kesimpulan

Hukum acara tata usaha negara berbeda dari hukum acara perdata dalam empat tahap: penolakan, pemeriksaan persiapan, penundaan dan pemeriksaan dengan acara cepat. Keempat unsur ini dirancang untuk mempercepat proses beracara dan menjamin penyelesaian sengketa tata usaha negara dengan cepat. Hanya tahap pemeriksaan persiapan dan kebebasan untuk menentukan nilai pembuktian bisa dianggap sebagai usaha untuk memperkuat sifat menyelidik proses hukum, namun terlepas dari itu, dan juga terlepas dari retorika UU PTUN tentang “hakim aktif” yang harus menemukan “kebenaran substantif”, hakim-hakim tata usaha negara tidak memiliki wewenang lebih besar dibandingkan hakim-hakim perdata.

Gambaran tentang hakim tata usaha negara yang “aktif” juga diperlemah oleh penafsiran yang dilakukan sebagian terbesar hakim pada UU PTUN. Meskipun ada beberapa pengecualian, hukum acara tata usaha negara tidak berbeda dari hukum acara perdata. Pemeriksaan

¹⁴¹ Dari 906 putusan peradilan tata usaha negara di kasasi (antara tahun 1991 dan Agustus 1999), 197 di antaranya diajukan peninjauan kembali (22 persen)

¹⁴² Sesuai dengan pengamatan Pompe (1996:196–7).

¹⁴³ Hingga tahun 1999 ada 104 perkara yang dikabulkan, dan dalam 26 perkara putusan kasasi dibatalkan. Bahkan bila kita mengabaikan jumlah banding yang berhasil pada tahun 1994 (13), angka ini sangat tinggi untuk langkah hukum jenis ini.

IV. Prosedur Peradilan Tata Usaha Negara

persiapan hanya digunakan untuk mendapatkan informasi dari tergugat –aturan-aturan yang berlaku, atau keputusan yang digugat– dan untuk memberikan saran kepada para penggugat untuk memperbaiki gugatan mereka. Sistem pembuktian tidak menjelaskan kepada para pihak tentang apa yang seharusnya mereka buktikan, sementara timbul ketidakpastian karena pendekatan para hakim yang terlalu longgar terkait penerimaan bukti-bukti.

Hal ini tentu saja memperlambat proses beracara. Para pihak diizinkan menggunakan kesempatan beracara yang sama untuk bertukar pendapat, seperti dalam acara perdata, dan interpretasi yudisial bahkan menambah kelonggaran yang diberikan UU PTUN tentang ketidakhadiran. Akibatnya, proses beracara menjadi panjang. Langkah-langkah khusus untuk mencegah hal ini tidak bekerja dengan baik: penolakan perkara digunakan secara terbatas, demikian pula pemeriksaan dengan acara cepat. Yang terakhir ini juga tidak terlalu mangkus, karena tidak mempercepat banding atau kasasi.

Hanya dalam dua hal para hakim tata usaha negara menggunakan kewenangan mereka seluas-luasnya. Yang pertama adalah penundaan. Tidak seperti dimuat dalam UU PTUN, para hakim sering kali memerintahkan penundaan, sering kali atas dasar yang lemah. Hal ini diimbangi oleh pendekatan yang lentur terhadap kesempatan untuk menarik kembali perintah penundaan. Perintah penundaan menjadi aset penting hukum acara tata usaha negara, karena tidak ada padanannya dalam hukum acara perdata karena kesempatan untuk memberikan putusan sela dibatasi. Perluasan kewenangan yang kedua adalah isi putusan. Hakim tidak saja memerintahkan pembatalan keputusan yang digugat, namun juga kadang-kadang memerintahkan kepada tergugat untuk menerbitkan keputusan baru, dan dalam beberapa kasus bahkan memberikan saran tentang isi keputusan yang baru. Batas-batas tentang rehabilitasi –berdasarkan peraturan yang bertentangan dengan UU PTUN– juga dilewati oleh para hakim dengan cara yang serupa.

Ada dua cara pikir yang menjelaskan perilaku peradilan tata usaha negara ini. Pertama, para hakim harus menghadapi pengacara yang tidak terlalu menyukai prosedur beracara yang baru ini. Hal ini tampak dari keengganan mereka untuk menyusun gugatan yang memenuhi syarat-syarat dalam UU PTUN, dan protes dari mereka bila hakim melakukan sesuatu yang berbeda dari hukum acara perdata. Ini adalah manifestasi dari masalah kewenangan yang lebih besar di seluruh sistem peradilan Indonesia, yang juga tampak dari penggunaan para ahli hukum dalam proses beracara. Kedua, hakim-hakim sendiri biasanya memiliki latar belakang peradilan umum, dan enggan untuk beralih dari rutinitas yang telah mereka ketahui. Kedua penjelasan ini akan dibahas lebih lanjut di bab VII dan VIII.

Terakhir, banding dan kasasi tampaknya sangat penting, setidaknya dari jumlah yang diajukan. Sementara jumlah permohonan kasasi yang berhasil hanyalah sekitar 20 persen, jumlah permohonan peninjauan kembali yang berhasil mencapai 25 persen, suatu jumlah yang cukup tinggi untuk langkah hukum ini. Hal ini menunjukkan ketiadaan konsensus mendasar tentang hukum, penafsiran hukum dan teknik hukum “di dalam” Mahkamah Agung sendiri. Bab terdahulu telah membahas ketiadaan konsensus ini di dalam peradilan tata usaha negara. Di bab-bab berikutnya, hal ini akan dibahas lebih lanjut.

BAB V

Hukum kepegawaian dalam Peradilan Tata Usaha Negara

Tujuan bab ini dan dua bab berikutnya adalah untuk menunjukkan bagaimana sifat dan aksesibilitas hukum tata usaha negara Indonesia menciptakan masalah-masalah bagi para hakim tata usaha negara, yang tidak atau jarang dikenal di negara-negara dengan sistem hukum tata usaha negara yang lebih maju. Ketetapan-ketetapan MPR di Indonesia biasanya tidak memuat standar yang jelas, sementara aturan-aturan yang lebih rendah sering kali tidak sesuai atau bahkan bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹ Hal ini menyulitkan para hakim tata usaha negara untuk menguji sah tidaknya keputusan-keputusan tata usaha negara.

Keputusan-keputusan demikian adalah instrumen pemerintahan sehari-hari yang biasa digunakan di hampir semua sektor. Hal ini tercermin dalam gugatan-gugatan di peradilan tata usaha negara, yang berkisar dari sengketa tentang uang pensiun sampai pelarangan terbit majalah, sehingga para hakim tata usaha negara harus berurusan dengan aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang beragam sifat dan aksesibilitasnya.

Penelitian ini tidak hendak membahas semua macam sengketa yang diperiksa peradilan tata usaha negara. Saya memilih tiga subjek yang menampilkan keberagaman aspek kerja sehari-hari para hakim tata usaha negara: hukum kepegawaian, hukum agraria dan kasus-kasus yang memiliki implikasi ke hukum konstitusi. Hukum kepegawaian dan hukum agraria sendiri mencakup hampir separuh kasus yang diperiksa di peradilan tata usaha negara, dan menggunakan statuta yang sangat berlainan satu sama lain. Alasan utama untuk mencantumkan kasus-kasus tentang hukum konstitusi adalah pengaruh luas mereka pada gambaran masyarakat tentang peradilan tata usaha negara, dan sensitivitas politik perkara-perkara demikian. Menurut saya, pembahasan tentang ketiga jenis kasus ini memberikan gambaran yang cukup berimbang mengenai

¹ Lihat misalnya Niessen (1999:313-4); Gray (1985:86-8); Hadjon (1999:122). Untuk alasan ini pertanyaan tentang apakah peradilan tata usaha negara bisa menguji keabsahan peraturan yang mendasari keputusan yang digugat (seperti dibahas dalam bab III bagian 4(a)) amatlah penting.

peran peradilan tata usaha negara.

1. Beberapa catatan umum tentang kepegawaian, sengketa kepegawaian, dan penyelesaian sengketa kepegawaian

Seperti dinyatakan di atas, sengketa kepegawaian adalah bagian penting dari beban perkara peradilan tata usaha negara.² Pengendalian atas pengelolaan tata usaha negara adalah hal yang mutlak diperlukan setiap pemerintah, dan campur tangan peradilan dalam urusan kepegawaian dicemaskan oleh banyak pejabat Orde Baru. Rasa cemas ini tercermin dalam pemandulan kekuasaan peradilan tata usaha negara untuk merehabilitasi pegawai negeri, seperti dibahas di bab terdahulu. Kecemasan sama melandasi perlawanan angkatan bersenjata dari perujukan sengketa kepegawaian mereka ke peradilan tata usaha negara (Lihat bab II bagian 7).

Kecemasan ini diperparah oleh struktur politik Orde Baru, karena sejak digabungkannya ke dalam Golkar, organisasi pegawai negeri Korpri adalah basis kekuatan penting bagi rezim ini. Selain itu, legitimasi Orde Baru amat bergantung pada pencapaian ekonominya, yang banyak bergantung pada aparat administrasi. Sebagai akibatnya, kepegawaian amat dipolitisasi, dan keraguan tentang loyalitas politik pegawai negeri akan menimbulkan dampak negatif.

Selain memegang kendali secara mutlak, Orde Baru juga berusaha menerapkan nilai-nilai moralnya pada para PNS. Para PNS diharapkan sebagai panduan sikap moral yang baik bagi seluruh bangsa. Namun, ketimpangan antara nilai-nilai resmi Orde Baru di satu sisi dan gaya hidup mewah beberapa PNS, selain gaji rendah dan harapan-harapan keluarga dan sanak mereka, menimbulkan ketegangan yang parah. Hal ini menciptakan suatu lingkungan yang mengaburkan batas antara peran formal dan informal, sehingga tidak ada yang bisa tahu perilaku apa yang diizinkan dan apa yang tidak.³ Namun, nilai-nilai yang resmi selalu bisa dipergunakan terhadap mereka yang tidak sesuai atau mereka yang perilaku buruknya telah terungkap.⁴

Seperti di hampir semua negara berkembang, kepegawaian di Indonesia telah berkembang pesat karena meningkatnya campur tangan negara dalam urusan sosial ekonomi, dan kurangnya kesempatan kerja bagi orang-orang yang terdidik. Hubungan di dalam sistem kepegawaian amatlah hierarkis dan diwarnai oleh hubungan patron-klien (Niessen 1999:333-4; Santoso 1993:75-9). Meskipun begitu, banyaknya jumlah

² PTUN Jakarta, misalnya antara tahun 1991 dan 1995 mencatat 106 kasus terkait PNS dari 687 gugatan (lebih dari 15 persen).

³ Bdk. teori Riggs tentang masyarakat prismatic (1964).

⁴ Kondisi sekarang tampaknya tidak berubah jauh.

PNS tidak memungkinkan penyelesaian semua sengketa melalui jalur informal, sehingga sengketa-sengketa dibawa ke peradilan.

Kenyataannya, pemerintah telah menciptakan hukum acara untuk sengketa kepegawaian sebelum dibentuknya peradilan tata usaha negara. Berdasarkan PP No. 30/1980, PNS bisa mengajukan keluhan terhadap hukuman disiplin yang cukup berat kepada atasan pejabat yang memberikan sanksi tersebut. Selain itu, untuk pertimbangan ulang terhadap dua sanksi yang paling berat – pemberhentian tidak atas permintaan sendiri dan pemberhentian dengan tidak hormat – terdapat badan khusus untuk banding administratif, yang dibentuk melalui PP No. 67 tahun 1980. Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) ini beranggotakan beberapa pejabat tinggi yang diketuai menteri negara urusan pendayagunaan aparatur negara. Proses banding dibuka bagi semua PNS kecuali para pejabat tinggi.⁵

Sistem ini bertahan setelah peradilan tata usaha negara dibentuk, namun kini keputusan tentang keluhan atau banding bisa diajukan ke peradilan tata usaha negara: yang pertama diajukan ke PTUN, dan yang kedua ke PTTUN. Tidak ada persamaan pendapat di kalangan ahli hukum tentang prosedur yang harus diikuti oleh pejabat tinggi. Menurut Hadjon, keputusan presiden yang dikeluhkan demikian harus diajukan ke PTTUN, sementara yang lain beranggapan bahwa kewenangan dipegang oleh PTUN.⁶

Undang-undang yang mengatur kepegawaian adalah UU No. 8/1974. UU ini menetapkan hak dan kewajiban pegawai negeri secara amat umum, yang dijelaskan peraturan-peraturan yang lebih rendah berkaitan dengan gaji, kenaikan pangkat, disiplin dan sebagainya. Yang relevan bagi peradilan tata usaha negara adalah PP No. 30/1980 dan Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) No. 23/SE/1980, keduanya memuat aturan tentang hukuman disiplin. UU No. 8/1974 sejak sebelumnya telah menyatakan bahwa sengketa tentang kepegawaian harus diperiksa oleh peradilan tata usaha negara. Dalam kasus-kasus di mana tidak ada banding administratif, peradilan perdata menjadi jalan keluarnya antara tahun 1974 hingga 1991, ketika peradilan tata usaha negara mulai bekerja.

Selain aturan-aturan bagi para pegawai negeri sipil, ada pula aturan-aturan bagi para pejabat lokal di perdesaan. Mereka tidak dianggap

⁵ Alasannya adalah bahwa presiden memberikan hukuman kepada pejabat tinggi, dan presiden tidak bisa dituntut pertanggungjawabannya dalam proses banding administratif (yang merupakan bagian lembaga eksekutif dan dengan demikian berada di bawah presiden).

⁶ Wawancara dengan Prof. Hadjon (November 1996). Ia mendukung argumennya dengan merujuk pada UU No. 20/1961 yang menyatakan bahwa dekrit presiden tentang ganti rugi harus dibawa ke peradilan banding.

sebagai pegawai negeri sipil, dan mencakup sejumlah besar kepala desa.⁷ Jabatan mereka diatur melalui UU No. 5/1979, yang diimplementasikan oleh peraturan-peraturan yang lebih rendah.

2. Hukuman disiplin

Sistem hukuman disiplin dan pemidanaan saling melengkapi sehingga seorang pegawai negeri sipil dapat dituntut di pengadilan pidana dan pada saat yang sama mendapatkan hukuman disiplin. Pasal 6 PP No. 30/1980 memuat sanksi-sanksi berikut: teguran lisan, teguran tertulis, pernyataan tidak puas secara tertulis, penundaan kenaikan gaji atau penurunan gaji untuk paling lama setahun, penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama setahun, penurunan pangkat untuk paling lama setahun, dan pemberhentian (baik secara terhormat tidak atas permintaan sendiri, atau dengan tidak hormat). Pasal 4 memuat alasan-alasan untuk hukuman disiplin, menjadikan tindakan-tindakan tertentu bisa dihukum, "Setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3, adalah pelanggaran disiplin".

Pasal 2 dan 3 memuat 33 ketentuan tentang apa yang harus dilakukan PNS (seperti "bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara") dan apa yang dilarang dilakukan (seperti "melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan atau martabat Negara, Pemerintah atau Pegawai Negeri Sipil"). Karena aturan-aturan ini tidak dijelaskan lebih lanjut, atasan memiliki wewenang yang besar karena mereka dapat menghukum pelanggaran tugas dengan hukuman disiplin. Batasan statutoris terhadap wewenang ini adalah kewajiban untuk mematuhi prinsip kehati-hatian (Pasal 9 ayat [1]), proporsionalitas (Pasal 12[1]), dan prinsip pemeriksaan (Pasal 9), seperti dijelaskan dalam Surat Edaran Kepala BAKN No. 23/SE/1980 VI/2. Tampaknya para hakim tata usaha negara menggunakan prinsip-prinsip ini untuk menguji hukuman disiplin.

Seperti dibahas di atas, Orde Baru berusaha untuk mengendalikan perilaku para pegawai negerinya di dalam maupun di luar kantor. Dampak penting dari kebijakan ini adalah PP No. 10/1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS. Melalui peraturan ini, pemerintah berusaha mengendalikan kehidupan keluarga PNS, yang harus menjadi contoh bagi masyarakat Indonesia. Tindakan-tindakan "tidak bermoral" lainnya yang dilakukan secara pribadi bisa mendapatkan hukuman disiplin menurut PP No. 30/1980 dan tidak memerlukan statuta terpisah.

⁷ Di perkotaan, pejabat yang setara – lurah – adalah pegawai negeri sipil.

Perkara-perkara yang paling banyak dibawa ke peradilan tata usaha negara adalah hukuman disiplin berat, seperti pembebas tugas –yang biasanya diikuti pemindahan – atau pemberhentian.⁸ Pengadilan tampaknya dipilih sebagai langkah terakhir, bila cara penyelesaian sengketa informal maupun formal tidak memberikan hasil. Alasan untuk memberikan hukuman berbeda dari satu kasus ke kasus lain, namun tuduhan korupsi –dalam arti penyalahgunaan jabatan untuk keuntungan finansial pribadi – terhadap penggugat, atau dari penggugat kepada yang lain, adalah alasan yang paling penting. Alasan lain yang juga penting adalah tuduhan perilaku tidak bermoral yang dilakukan penggugat.

Meskipun hukum tidak memberikan titik pijakan yang kuat bagi hakim, putusan-putusan dalam perkara-perkara hukuman disiplin di peradilan tata usaha negara tidaklah selalu menguntungkan tergugat. tampaknya hakim-hakim bisa menemukan cara untuk mengatasi masalah di atas. Yang pertama adalah bahwa dalam beberapa kasus ada aturan kebijakan yang bisa diberlakukan. Bila peraturan ini tidak diperhatikan, hakim bisa menerapkan alasan pertama untuk melakukan uji material dalam Pasal 53 ayat (2), yaitu keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini penting misalnya dalam *Paiman dkk. melawan Direktur PPD*, sebuah sengketa antara delapan kondektur bus dan majikan mereka. Para penggugat diberhentikan karena melalaikan tugas menjual karcis kepada penumpang, dan mengambil uang yang dibayarkan penumpang. Para kondektur itu mengaku bahwa tuduhan itu benar, namun membela diri dengan menyatakan bahwa mereka hanya kadang-kadang melakukan hal ini, bila mereka tidak mempunyai kembalian atau bila penumpang hanya naik bus untuk jarak dekat.⁹ Empat dari mereka mengatakan lebih lanjut bahwa alasan mengapa mereka tidak menyerahkan uang tersebut ke majikan mereka adalah supaya mereka bisa membayarkan pungutan liar untuk “uang keamanan” dan pengelola terminal bus.

PTUN Jakarta menolak gugatan ini. Para hakim mendukung putusan mereka dengan merujuk pada pernyataan yang ditandatangani semua penggugat sebelum diangkat menjadi PNS, bahwa mereka bersedia diberhentikan tanpa hak mendapatkan pesangon bila didapati melakukan perbuatan yang tidak jujur. Artinya, pengadilan ini salah menilai sifat mengikat hukum kepegawaian yang terkait, dan kesalahan ini diperhatikan oleh PTTUN Jakarta. Menurut PTTUN, kesepakatan ini

⁸ Saya mendapatkan informasi tentang 19 kasus demikian, 8 di antaranya termasuk informasi tentang putusan, sementara sisanya diselesaikan di luar pengadilan, ditarik atau belum diputus.

⁹ Menurut pengamatan saya memang hal yang lazim bahwa penumpang membayar lebih sedikit kepada kondektur (yang kemudian dibagi-bagi dengan rekannya dan pengemudi).

juga melanggar peraturan kebijakan PPD, karena menurut Keputusan Sekretaris PPD No. 32/Sekr/Prp/IV/1986, kelalaian menjalankan tugas untuk menjual karcis hanyalah pelanggaran sedang yang tidak bisa dihukum dengan pemberhentian bagi para pelanggar pertama. Mahkamah Agung menegaskan putusan PTTUN (*Kompas*, 15 Januari 1992, 4 Juni 1992, 9 Mei 1993, 1 Oktober 1994, 18 November 1995; *Merdeka*, 3 Juni 1992; *Terbit*, 16 November 1995; *Forum Keadilan*, 18 Desember 1995).

Cara kedua bagi para hakim untuk mengatasi ketiadaan standar yang jelas tentang hukuman disiplin adalah untuk mempertimbangkan dengan hati-hati kebenaran fakta yang ada. Dalam *Manullang melawan Rektor IKIP Medan*, misalnya, PTUN Medan memenangkan gugatan atas dasar ini. Penggugat dalam perkara ini dicopot dari jabatannya dan dipindahkan ke posisi yang lebih rendah karena ia “tidak mampu memberikan dorongan baru bagi departemennya” (*Forum Keadilan*, 24 Desember 1992 dan *Kompas*, 14 Juli 1992). Menurut hakim, ini bukanlah pelanggaran yang bisa mendapatkan hukuman demikian. Tentu saja pengadilan bisa pula mencapai hasil serupa dengan merujuk pada prinsip proporsionalitas.

Terdapat masalah dengan kebenaran fakta dalam kasus-kasus pemberhentian kepala desa, yang tidak diatur PP No. 30/1980, melainkan UU No. 5/1979. Pasal 9 UU No. 5/1979 tidak memuat hukuman disiplin selain pemberhentian:

Kepala Desa berhenti atau diberhentikan oleh pejabat yang berwenang mengangkat karena: [...]

- d. tidak lagi memenuhi syarat yang dimaksud dalam Pasal 4 Undang-undang ini;
- e. melanggar sumpah/janji yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-undang ini;
- f. melanggar larangan bagi Kepala Desa yang dimaksud dalam Pasal 13 Undang-undang ini;
- g. sebab-sebab lain.

Penjelasan menyatakan bahwa “sebab-sebab lain” ini merujuk pada “perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan/peraturan perundang-undangan yang berlaku dan atau norma-norma yang hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat desa setempat.” Dasar statutoris yang kabur ini dijelaskan oleh Pasal 28 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1981, yang menyatakan bahwa kepala desa diberhentikan oleh bupati atau walikota atas nama gubernur karena: [...]

- e. tindakan-tindakan yang menghilangkan kepercayaan warga desa yang dipimpinnya;
- f. sebab-sebab lain yang bertentangan dengan ketentuan/peraturan

perundang-undangan yang berlaku dan atau norma-norma yang hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat desa setempat.

Karena bupati menentukan norma-norma yang hidup dan berkembang di desa, jelas sukar bagi kepala desa untuk menggugat dengan berhasil bila ia diberhentikan atas alasan ini.

Keputusan-keputusan yang digugat dalam perkara demikian hampir selalu terkait dengan tuduhan perselingkuhan. Dalam beberapa perkara demikian, masalahnya hanya urusan mengadili bukti-bukti, seperti misalnya *Supama melawan Bupati Klaten*,¹⁰ ketika hakim di PTUN Semarang menolak argumen penggugat bahwa ia tidak berselingkuh, namun menandatangani pernyataan tertulis yang menyatakan demikian karena ada orang yang mengancamnya dengan senjata api. Namun, perkara-perkara lain tentang terkait dengan mutu bukti. *Sumarni melawan Bupati Cirebon* adalah kasus kepala desa yang dipaksa warganya untuk berhenti atas tuduhan perselingkuhan. Tergugat memutuskan untuk memberhentikannya karena ia telah melanggar norma-norma masyarakat desa setempat sehingga ia tidak dapat lagi memerintah desa. Di muka PTUN Jakarta ia berargumen bahwa selama ia belum dipidana, ia tidak dapat diberhentikan atas alasan bahwa ia telah melanggar UU No. 5/1979 atau norma masyarakat. Namun, para hakim menolak pembelaan ini. Berdasarkan kesaksian yang diberikan ke pengadilan, mereka menyimpulkan bahwa penggugat tidak lagi mendapatkan dukungan yang diperlukan agar bisa bekerja sebagai kepala desa, sehingga keputusan untuk memberhentikannya adalah benar (*Tempo*, 18 Januari 1992; *Pelita*, 1 April 1992, 21 April 1992, 22 April 1992, 2 Juni 1992; *Pikiran Rakyat*, 1 Mei 1992; *Forum Keadilan*, 28 Mei 1992).

Dalam kasus demikian hakim hanya bisa menimbang secara terbatas apakah bupati memutuskan dengan benar bahwa tidak ada lagi dukungan bagi kepala desa itu, dan dalam perkara ini mereka benar. Namun, peradilan tata usaha negara tidak selalu konsisten dalam pendekatan mereka. Dalam *Supama melawan Bupati Klaten*,¹¹ PTTUN Surabaya menolak pemecahan ini dan membatalkan putusan PTUN Semarang. Menurut hakim di tingkat banding, seharusnya ada putusan pidana terlebih dahulu untuk menetapkan kesalahan pengugat. Para hakim tidak setuju bila hukum tata usaha negara dianggap memberikan wewenang mandiri kepada bupati – yang sebenarnya diberikan padanya seperti telah dibahas di atas – untuk memutuskan kasus demikian, dan

¹⁰ No. 05/G/TUN/1992/PTUN-Smg. Hakim menganggap tidak perlu saksi atau bukti lain untuk menimbang.

¹¹ No. 07/B/1993/PT.TUN-Sby.

menolak mengakui bahwa inti permasalahan bukanlah kebenaran tuduhan, melainkan hilangnya kepercayaan.

Dasar terakhir yang berhasil digunakan dalam gugatan melawan hukuman disiplin adalah melakukan banding terhadap kesalahan prosedur. Masalah bagi penggugat dalam perkara-perkara demikian adalah bahwa tergugat bisa dengan mudah, dan kadang-kadang secara retroaktif, memulihkan kesalahan prosedur – suatu masalah yang inheren dalam usaha untuk membatalkan keputusan tata usaha negara dengan merujuk perkara itu kembali kepada badan tata usaha negara.¹² Dalam *Djoko melawan Bupati Klaten*,¹³ yang telah dibahas di bab terdahulu, bupati memberhentikan kepala desa tanpa persetujuan terlebih dahulu dari gubernur. PTUN Semarang setuju bahwa telah terjadi pelanggaran prosedur, namun tidak mengabulkan gugatan karena tidak menimbulkan perbedaan pada hasil perkara itu. Pada tingkat banding, PTTUN Surabaya tampaknya lebih tegas dan memerintahkan tergugat untuk membatalkan keputusannya. Putusan demikian mungkin bisa berpengaruh baik bagi pejabat agar mengikuti prosedur, namun tidak banyak memberikan hasil nyata bagi warga negara.

Sebuah temuan menarik adalah bahwa para hakim amat jarang menggunakan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik dalam perkara-perkara demikian. Mereka tidak menggunakan PP No. 30/1980 ataupun UU PTUN. Hanya dalam *Supriadi melawan Bupati Pati*,¹⁴ PTUN Semarang secara tegas menimbang apakah prinsip proporsionalitas telah dilanggar, meskipun di beberapa perkara lainnya tampaknya tepat untuk menggunakan prinsip ini. Salah satunya adalah perkara yang diajukan seorang insinyur yang belum menikah yang dibebastugaskan dan dipindahkan ke kantor cabang lain, karena ia dicurigai berzinah dengan seorang janda muda (yang juga seorang PNS).¹⁵ Bukti-bukti yang ada hanyalah pengakuan tentang beberapa kunjungan pada malam hari. Penggugat tidak membantah bahwa ia telah mengunjungi janda tersebut, namun menyatakan bahwa mereka tidak melakukan hubungan seksual apapun. Ia menunjukkan prinsip hukum pidana praduga tidak bersalah, dan menyatakan bahwa kebersalahannya haruslah dibuktikan terlebih dahulu dalam proses pidana. PTUN Bandung menolak alasan ini dan hanya menyatakan bahwa fakta-fakta yang ada sudah cukup menunjukkan bentuk perbuatan yang tidak pantas yang layak mendapatkan hukuman

¹² Untuk penelitian tentang masalah ini di Belanda lihat Schueler (1994).

¹³ No. 09/G/TUN/1993/PTUN-Smg. dan No. 56/B/1993/PT.TUN-Sby.

¹⁴ No. 15/G/TUN/1992/PTUN-Smg.

¹⁵ Semua bentuk perzinahan dianggap oleh negara sebagai pelanggaran moral.

disiplin.¹⁶ Tampaknya hakim-hakim memiliki rasa moralitas yang tinggi, sehingga memberikan hukuman seberat itu bila dibandingkan pelanggaran yang dilakukan.¹⁷

Dalam sebuah perkara lain, hakim seharusnya menimbang prinsip justifikasi atau kesetaraan. Perkara ini terkait dibebastugaskannya dan dipindahkannya seorang pegawai karena perannya dalam skandal pembangunan terminal bus Kampung Rambutan di Jakarta. Alasan utama penggugat di muka PTUN Jakarta adalah bahwa tindakan-tindakannya sendiri tidak melanggar peraturan manapun, dan keputusan di atas tidak menjelaskan mengapa ia dianggap bersalah melakukan korupsi. Selain itu, para pejabat lain yang memiliki tanggung jawab lebih malah dibiarkan saja. Para hakim menolak alasan ini, tanpa mempertimbangkan prinsip tata usaha negara yang baik, yang secara tersirat termuat dalam alasan itu. Para hakim hanya menyatakan bahwa perbuatan dan jabatannya menyebabkan ia layak mendapatkan hukuman tersebut (*Pikiran Rakyat*, 24 Juli 1993; *Kompas*, 12 Agustus 1993; *Jayakarta*, 25 Agustus 1993, *Forum Keadilan*, 16 September 1993, *Editor*, 28 Agustus 1993; *Pos Kota*, 18 Desember 1993). Hal ini mendukung temuan di bab III bahwa penerapan prinsip tata usaha negara yang baik tidak terlalu jelas (Lihat bab III bagian IV).

3. Hukuman karena meninggalkan tugas secara tidak sah

Hukum kepegawaian Indonesia memberikan hukuman disiplin khusus bagi pegawai negeri yang meninggalkan tugasnya tanpa izin. Hukuman ini jauh lebih ringan dibandingkan hukuman-hukuman biasanya, yang mungkin bisa dikatakan sebagai pengakuan resmi bahwa para PNS perlu menambah pemasukan mereka dari pekerjaan-pekerjaan tambahan.¹⁸ Hukuman-hukuman ini telah dimuat dalam peraturan umum tentang pemberhentian PNS, PP No. 32/1979, dan Surat Edaran Kepala BAKN No. 04/SE/1980. Pasal 12 (bagian 6) PP No. 32/1979 berbunyi demikian:

1. PNS yang meninggalkan tugasnya secara tidak sah dalam waktu 2 (dua) bulan terus-menerus, diberhentikan pembayaran gajinya mulai bulan ketiga.
2. PNS sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang dalam waktu kurang dari 6 (enam) bulan melaporkan diri kepada pimpinan

¹⁶ Saya menyaksikan pembacaan putusan ini tanggal 27 Oktober 1994. Kasus ini seharusnya dapat juga diputuskan berdasarkan kualifikasi.

¹⁷ Peradilan pidana terkadang memeriksa kasus perzinahan. Terlihat bahwa banyak hakim memiliki pemikiran yang kaku tentang hal ini, dan tidak ragu-ragu menerapkan "moralitas negara" bagi warga negara biasa, dengan alasan hukum kebiasaan (Pompe 1994:110-122).

¹⁸ Penjelasan yang lain adalah pengakuan bahwa tidak ada cukup tugas, atau distribusinya tidak berimbang (Niessen 1999:332).

instansinya, dapat (a) ditugaskan kembali apabila ketidakhadirannya itu karena ada alasan-alasan yang dapat diterima; atau (b) diberhentikan dengan hormat sebagai PNS, apabila ketidakhadirannya itu adalah karena kelalaian PNS yang bersangkutan dan menurut pendapat pejabat yang berwenang akan mengganggu suasana kerja, jika ia ditugaskan kembali.

3. PNS sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), yang dalam waktu 6 (enam) bulan terus menerus meninggalkan tugasnya secara tidak sah, diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS.

Penjelasan menyatakan bahwa “secara tidak sah” berarti tanpa izin atasan, dan bahwa sebelum pelakunya kembali menjabat, ia harus mendapatkan hukuman disiplin terlebih dahulu. Ini menghubungkan PP No. 32/1979 dengan aturan-aturan umum tentang hukuman disiplin seperti dimuat dalam PP No. 30/1980. Meskipun memuat beberapa kriteria yang jelas –batasan waktu 2 bulan dan 6 bulan– ketentuan ini memberikan kekuasaan besar kepada atasan untuk menentukan, terutama dengan penggunaan frase “menurut pendapat pejabat yang berwenang.”

Sejumlah besar perkara kepegawaian di peradilan tata usaha negara berhubungan dengan hukuman yang dijatuhkan karena membolos kantor.¹⁹ Ada dua aspek yang membuat kasus-kasus ini menarik: para hakim tidak mencapai kesepakatan tentang aturan-aturan yang perlu diterapkan, dan dalam beberapa kasus mereka menerapkan prinsip dengar pendapat.

Ketidaksepakatan tentang aturan yang bis diterapkan ini terutama terkait hubungan antara aturan-aturan khusus tentang mangkir dari kantor seperti dimuat dalam Pasal 9-12 PP No. 32/1979, dan aturan-aturan umum dalam PP No. 30/1980. Sebuah pandangan yang ekstrim dikemukakan PTUN Jakarta dalam *Supusepamelawan Menteri Penerangan*.²⁰ Ini adalah perkara pemberhentian secara tidak hormat karena membolos dari kantor selama 13 bulan. Penggugat membantah bahwa ia tidak hadir dari kantor, dan berpendapat bahwa ia seharusnya didengarkan dahulu sebelum mendapatkan hukuman. Para hakim sepakat dengan pandangan ini, bukan karena mereka menganggap bahwa prinsip tata usaha negara yang baik menciptakan kewajiban itu, namun karena kewajiban ini diterapkan oleh PP No. 30/1980 yang telah menggantikan PP No. 32/1979. Namun gugatan ini ditolak karena penggugat tidak memenuhi persyaratan PP No. 30/1980 untuk menghubungi BAPEK terlebih dahulu. Bagaimana PP No. 30/1980 menggantikan PP No. 32/1979 yang bersifat

¹⁹ Saya menemukan data tentang sembilan perkara, di mana enam perkara telah diputus. Tiga di antaranya dikabulkan, sisanya ditolak.

²⁰ No. 128/G/1992/PTUN-Jkt.

khusus tidak disebutkan dalam putusan. Ini adalah kelalaian serius, karena prinsip kekhususan dalam jenjang hukum – *lex specialis derogat lex generalis* – lazim diterima di Indonesia dan penafsiran di atas memerlukan penjelasan lebih lanjut.

Dalam *Kurniawan melawan Kepala BATAN*, hakim PTUN Jakarta tidak melangkah sejauh itu, namun menganggap bahwa Pasal 9-12 telah sebagiannya digantikan atau dilengkapkan oleh PP No. 30/1980. Pada tingkat banding penggugat memenangkan perkara atas pelanggaran prinsip dengar pendapat, seperti dimuat dalam PP No. 30/1980. Para hakim banding secara tegas menyatakan bahwa PP No. 32/1979 tidak mewajibkan seorang PNS didengarkan sebelum dijatuhi hukuman, namun hal ini tetap harus dilakukan berdasarkan PP No. 30/1980 (*Kompas*, 15 Oktober 1993; *Tempo*, 6 Maret 1993; *Media Indonesia*, 27 Januari 1993; *Editor*, 13 Maret 1993; *Forum Keadilan*, 11 November 1993). Putusan serupa dikeluarkan PTUN Jakarta dalam *Izuddin melawan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan* (*Forum Keadilan*, 4 Agustus 1994). Kedua perkara ini terkait ketidakhadiran untuk jangka waktu yang lebih pendek daripada yang dimuat dalam PP No. 32/1979, yang berarti bahwa penafsiran ini cukup masuk akal. Namun, para hakim bisa mendapatkan hasil yang sama dengan penerapan prinsip dengar pendapat sebagai salah satu prinsip tata usaha negara yang baik.

4. Perpindahan

Terdapat dua jenis perpindahan bagi pegawai negeri sipil di Indonesia: (a) perpindahan dari satu jabatan ke jabatan lain dan (b) perpindahan dari satu wilayah kerja ke wilayah kerja lain (Pasal 22 UU No. 8/1974). Kedua hal ini sering terjadi dan bisa dilakukan di luar kehendak PNS yang dipindahkan tersebut.

Pemindahan dari satu wilayah kerja ke wilayah kerja lain digunakan untuk menjamin sistem kepegawaian yang merata komposisi etniknya di seluruh wilayah negeri, dan untuk mengisi jabatan yang kosong di tempat-tempat terpencil, yang tidak bisa dipenuhi dengan cara lain. Karena kondisi hidup di beberapa tempat jauh lebih menarik dibandingkan di tempat lainnya, perpindahan bisa disalahgunakan sebagai instrumen hukuman dan bukan sebagai instrumen kebijakan. Hal serupa terjadi – meskipun tidak sedrastis di atas – dalam perpindahan dari satu jabatan ke jabatan lainnya, karena meskipun secara resmi kedua jabatan itu setara, salah satunya bisa jauh lebih menarik. Dalam beberapa kasus bahkan kenaikan jabatan bisa dirasakan sebagai penurunan jabatan.²¹

Tidak banyak terdapat peraturan tentang perpindahan. Pasal 22 UU No. 8/1974 menyatakan bahwa “Untuk kepentingan pelaksanaan tugas

²¹ Untuk masalah sama tentang hakim tata usaha negara, lihat bab VIII bagian (f) dan (g).

kedinasan dan dalam rangka pembinaan Pegawai Negeri Sipil dapat diadakan perpindahan jabatan dan atau perpindahan wilayah kerja." PP No. 20/1975 mendefinisikan siapa yang berwenang untuk membuat keputusan tentang perpindahan dan bagaimana mendelegasikan wewenang tersebut (Pasal 6 dan 7). Pasal 8 menambahkan bahwa seorang PNS dapat dipindahkan dari satu instansi ke instansi lainnya. Surat Edaran Kepala BAKN No. 12/SE/1975 memberikan penjelasan tentang ketentuan-ketentuan itu, namun tidak menyebutkan apapun tentang frekuensi perpindahan, pengaruh seorang PNS terhadap keputusan dan lain-lain. Menurut Suganda, dalam praktiknya perpindahan hanya berpengaruh pada PNS-PNS yang berpangkat cukup tinggi, biasanya setelah menjabat selama dua sampai lima tahun. Perpindahan mungkin saja tidak melanggar hak-hak PNS, namun masing-masing calon PNS harus menandatangani surat yang menyatakan bahwa ia akan menerima penugasan sebagai PNS di tempat manapun di Indonesia.²²

Perpindahan secara berdiri sendiri tidak dapat digunakan sebagai bentuk hukuman disiplin, karena tidak dimuat dalam PP No. 30/1980. namun, PNS dapat dibebastugaskan dan kemudian dipindahkan, namun dalam kasus demikian hukuman disiplinya adalah pembebastugasan, seperti telah dibahas di bagian terdahulu.

Peradilan tata usaha negara sering kali menyelidiki perkara-perkara tentang perpindahan, meskipun tidak sesering perkara-perkara tentang hukuman disiplin.²³ Kedua hal ini cukup terkait sehingga penggugat sering kali beranggapan bahwa perpindahan digunakan sebagai bentuk hukuman disiplin. Sebagai akibatnya, perpindahan mungkin merupakan satu-satunya hal dalam UU kepegawaian di mana gugatan yang berdasarkan penyalahgunaan wewenang dapat diterima. Hal ini disebabkan karena tergugat sering kali mengaku di depan sidang bahwa perpindahan *memang* ditujukan sebagai bentuk hukuman. Dalam *Rosliah melawan Gubernur Sulawesi Selatan* misalnya, keputusan yang digugat menyatakan bahwa penggugat, seorang kepala sekolah, dipindahkan "untuk kepentingan kedinasan, dalam konteks penyegaran dan pengembangan pendidikan dasar." Namun, dalam sidang tergugat mengungkapkan alasan sebenarnya, yaitu bahwa penggugat dianggap malas dan tidak memiliki kemampuan manajerial. PTUN Ujung Pandang berpendapat dengan benar bahwa jika alasan ini benar, tergugat seharusnya menjatuhkan hukuman disiplin dan memerintahkan pembatalan keputusan ini.²⁴ Dalam *Nur melawan Kepala*

²² Suganda (1988:40–41, 137). Data ini mungkin berdasarkan aturan kebijakan, namun tidak ada sumber yang disebutkan.

²³ Saya mendapat informasi tentang delapan perkara, empat di antaranya memuat putusan.

²⁴ *Pelita*, 12 April 1993; *Forum Keadilan*, 24 Desember 1992 dan *Kompas*, 14 Juli 1992.

Departemen Agama Sumatra Selatan tergugat memudahkan para hakim untuk mengabulkan gugatan, karena ia berpendapat bahwa perpindahan didasarkan pada PP No. 30/1980. Oleh karena itu, peraturan ini tidak menyebutkan perpindahan sebagai bentuk hukuman, hakim dengan mudah menyatakan bahwa keputusan ini melanggar PP (*Tempo*, 13 Maret 1993).

Namun, bila tidak ada indikasi penyalahgunaan wewenang, sukar untuk mengabulkan gugatan tentang perpindahan, karena tidak banyak aturan kebijakan yang bisa digunakan sebagai pedoman. Untuk mengatasi masalah ini, beberapa hakim menggunakan uji batas untuk keputusan perpindahan yang mencurigakan. Dalam *Ketua Yayasan T.D. Pardede melawan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan*, PTUN Jakarta membatalkan keputusan tergugat untuk memindahkan dengan paksa rektor Institut Sains dan Teknologi Medan kembali ke Universitas Sumatra Utara. Para hakim beranggapan bahwa menteri telah bertindak dengan sewenang-wenang, karena ia tidak seharusnya mencapai keputusan ini bila ia telah menimbang semua kepentingan yang ada dengan benar (*Merdeka*, 3 Juni 1993).

Singkatnya, peradilan tata usaha negara bukannya tidak memiliki kemampuan apapun untuk menghadapi perkara-perkara ini, karena memiliki jalan keluar berupa penggunaan alasan penyalahgunaan wewenang, penerapan uji batas atau – secara teoretik – prinsip justifikasi. Namun, ketiadaan aturan kebijakan mempersulit para penggugat dan pengadilan untuk menemukan letak kesalahan dalam keputusan.

5. Penerimaan, kenaikan pangkat, purnatugas, dan gaji

Karena semua peraturan ini berdasarkan pada UU No. 8/1974, terdapat banyak aturan-aturan yang beragam tentang hal-hal di atas. Karena hal-hal demikian jarang muncul dalam perkara di peradilan tata usaha negara – dengan pengecualian aturan tentang kenaikan pangkat yang menarik karena memuat aturan-aturan yang cukup jelas bila dibandingkan aturan-aturan kepegawaian yang sudah dibahas.²⁵

Menurut Pasal 12 UU No. 8/1974, sistem kenaikan pangkat didasarkan pada “karier” –senioritas– dan prestasi kerja. Untuk jabatan-jabatan tertentu, pengalaman terdahulu sebagai pegawai diperlukan (Pasal 8 PP No. 3/1980). Tidaklah mengherankan bahwa penyebab sengketa dalam hal ini adalah bagaimana menentukan prestasi kerja. Peraturan yang relevan adalah PP No. 10/1979, yang menurut pendahuluannya berusaha untuk “menjamin objektivitas dalam ... kenaikan pangkat.”

²⁵ Ada dua perkara tentang tunjangan perceraian, enam pensiun, dua kenaikan pangkat, satu tentang gaji, dua tentang miskomunikasi yang berakibat pemberhentian, dan tiga tentang penerimaan sebagai pegawai atau jabatan kepala desa/sekretaris desa. Dalam enam perkara dimuat putusan.

Untuk mencapai hal ini diciptakan sistem konduite (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan atau DP3) yang harus diisi oleh atasan langsung PNS terkait. Menurut Pasal 4 ayat (2), unsur-unsurnya adalah kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerja sama, prakarsa dan kepemimpinan. Semua ini dijelaskan dengan teliti dalam lampiran terhadap PP itu, sehingga kriteria penilaian amatlah jelas. Seandainya seorang PNS tidak setuju dengan penilaian yang diberikan kepadanya dalam konduitenya, ia bisa mengajukan keberatan kepada atasan pejabat penilainya (Pasal 9).

Temuan yang amat menarik adalah dalam *Simatupang melawan Rektor IKIP Medan*, PTUN Medan sama sekali mengabaikan ketentuan-ketentuan itu dan memilih menggunakan wewenangnya secara tidak terkendali. Perkara ini adalah gugatan terhadap rektor IKIP Medan yang menolak menaikkan pangkat penggugat dari III d menjadi IV a. Penggugat tampaknya memenuhi semua persyaratan kenaikan pangkat, namun tergugat beranggapan bahwa kepercayaan terhadap penggugat dan kinerjanya tidak memadai. Namun, penggugat telah mendapatkan nilai baik untuk unsur-unsur tersebut dalam konduitenya. PTUN Medan dengan tepat berpendapat bahwa konduite diciptakan untuk memberikan panduan yang seragam untuk menilai kinerja dan mengabulkan gugatan. Namun, hakim di tingkat banding tidak setuju dan membatalkan putusan ini. Mereka memberikan nilai hukum lebih pada kesaksian pakar hukum administrasi daripada ketentuan-ketentuan di atas, dan mengasumsikan bahwa konduite hanyalah satu dari delapan kriteria untuk menentukan apakah permintaan kenaikan pangkat akan diterima—meskipun kedelapan kriteria itu adalah bagian dari konduite (*Forum Keadilan*, 13 Mei 1993). Artinya, pengadilan tinggi gagal memperhatikan data yang tersedia dan transparan seperti telah ada dalam konduite, dan memilih kriteria tidak jelas yang tidak diketahui oleh PNS yang bersangkutan.

Ciri terpenting dari sengketa-sengketa lain di bidang ini adalah bahwa mereka bergantung hanya pada penafsiran peraturan-peraturan yang ada. Sebagai contohnya adalah *Lamabelawa melawan Departemen Keuangan*,²⁶ di mana seorang panitera PTUN mengajukan gugatan di kantornya sendiri karena pengurangan gaji. Penyebabnya adalah penafsiran ketentuan dengan cara baru terhadap perhitungan tunjangan struktural dan fungsional. Sengketa-sengketa lain tentang interpretasi aturan terkait dengan pertanyaan tentang metode perhitungan gaji terakhir kepala desa yang telah purnatugas untuk menentukan jumlah uang pensiun mereka (*Tempo*, 5 September 1992), atau apakah seorang

²⁶ No. 40/G/TUN/1994/PTUN-Smg. (saya tidak mendapatkan putusannya). Panitera yang memegang jabatan sama di PTUN Bandung mengatakan bahwa ia mengalami masalah persis sama, namun pada akhirnya Departemen Keuangan sepakat dengan penafsirannya (wawancara, Desember 1994).

PNS yang telah meninggal telah menceraikan istri pertamanya atau tidak – yang akan menentukan siapa yang menerima uang pensiunnya.²⁷

Terakhir, peradilan tata usaha negara sering kali mengurus sengketa-sengketa remeh yang berkembang menjadi lepas kendali. Meskipun peradilan tata usaha negara tidak secara resmi berperan sebagai badan penengah, mereka sering kali bisa berperan untuk meredam sengketa atau setidaknya memberikan kejelasan. Contoh terbaik adalah *Yuniarsih melawan Sekretaris Jenderal MPR*.²⁸ Penggugat dalam perkara ini meminta atasannya untuk dipindahkan, karena mengeluhkan tugas yang harus ia lakukan. Namun, suratnya ditafsirkan sebagai permohonan pengunduran diri dan ia diberhentikan dengan hormat. Karena usaha untuk menyelesaikan masalah ini tidak memberikan hasil, ia mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta untuk menggugat pemberhentiannya. Pengadilan mengabulkan gugatannya dan memerintahkan rehabilitasi. Menurut hakim, suratnya sedemikian tidak jelas sehingga tidak mungkin dapat digunakan sebagai dasar keputusan yang digugat itu. Selain itu, seandainya pun tidak demikian, penggugat seharusnya mendengarkan untuk menjelaskan suratnya. Setelah menerima putusan, tergugat memastikan bahwa ia akan melaksanakan perintah pengadilan.

6. Kesimpulan

Gabungan sensitivitas politik, standar perilaku yang ketat dan wewenang atasan yang luas menjadikan hukum kepegawaian bidang yang sukar untuk campur tangan peradilan. Kerumitan lainnya adalah sifat kepegawaian Indonesia yang prismatik, di mana peran formal dan informal mengaburkan batasan antara perilaku legal dan ilegal. Ini mungkin menyebabkan kecenderungan untuk mengajukan hanya sengketa-sengketa yang lebih berat ke peradilan tata usaha negara.

Namun, para hakim tata usaha negara bukannya tidak memiliki sumber daya yang dapat dipergunakan, dan telah menggunakan beberapa kesempatan untuk memenangkan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara di bidang ini – meskipun tidak maksimal dan dengan beberapa inkonsistensi yang menonjol. Sumber daya pertama adalah tersedianya peraturan-peraturan yang cukup mendetil. Kadang-kadang peraturan-peraturan ini menjelaskan hal-hal “teknis” seperti gaji, namun ada pula aturan-aturan yang membatasi wewenang atasan dalam menerapkan hukuman disiplin. Namun, hakim tidak selalu

²⁷ No. 34/G/1991/PTUN-Mdn. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara: Perkara Tata Usaha Negara dan Acara Tata Usaha Negara*. [Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman RI, 1994]).

²⁸ No. 21/G/1993/PTUN-Jkt.

memanfaatkan kesempatan ini, contohnya adalah keputusan PTTUN Medan untuk memberikan posisi lebih tinggi pada aturan kebijakan tidak tertulis dibandingkan ketentuan-ketentuan tertulis dalam perundang-undangan.

Kedua, hakim-hakim sering kali terbantu oleh kurangnya pengetahuan hukum para pejabat yang memberikan hukuman yang tidak dimuat dalam hukum, seperti pemindahan. Hal seperti ini memang tidak memberikan pilihan kepada hakim selain memerintahkan pembatalan keputusan yang digugat. Demikian pula, beberapa pejabat membuat keputusan mereka rentan dibatalkan karena kurangnya fakta yang mendukung, seperti kasus-kasus tentang hukuman disiplin dan perpindahan.

Terakhir, hakim dapat menerapkan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik, yang beberapa di antaranya dimuat dalam PP No. 30/1980 tentang Hukuman Disiplin. Namun, mereka amat membatasi diri dalam penggunaan hal ini. Prinsip yang diterapkan hanyalah prinsip dengar pendapat dan proporsionalitas, sementara justifikasi dan kesetaraan tidak diterapkan, meskipun terdapat petunjuk kuat bahwa kedua prinsip tersebut telah dilanggar.

Masalah yang serius adalah bahwa hakim sering kali menafsirkan peraturan secara berbeda-beda. Selain contoh konduite yang dijelaskan di atas, hal ini terutama terkait dengan aturan tentang pemberhentian kepala desa dan hubungan antara aturan umum tentang hukuman disiplin dan aturan tentang mangkir dari kantor. Mungkin yang paling mencemaskan adalah pandangan beberapa hakim bahwa diperlukan putusan pidana sebelum kepala desa dapat diberhentikan, suatu pandangan yang mengaburkan batasan antara hukum tata usaha negara dan hukum pidana. Sementara hanya dibahas sekilas dalam bab ini, dalam bab berikut akan tampak bahwa ini merupakan masalah besar.

BAB VI

Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

Hukum kepegawaian setidaknya adalah bagian hukum tata usaha negara yang paling luas dan mudah dijangkau, namun hukum agraria lazimnya dibayangkan dekat dengan ketidakteraturan dan ketidakadilan. Tidak saja bahwa hukum agraria adalah bagian paling rumit dalam hukum Indonesia pada umumnya, namun juga yang paling banyak menghadapi ketidaksetujuan. Penyebab keadaan ini adalah sejarahnya, timbul dari sistem hukum agraria yang ganda dari masa penjajahan dengan perangkat aturan yang berbeda bagi “puak Eropa”, dan “puak pribumi” atau tanah adat.¹ Perubahan yang diciptakan setelah kemerdekaan sayangnya tidak berhasil meredam sengketa yang merupakan dampak logis dari kesenjangan antara ketersediaan dan permintaan tanah. Karena tekanan pada pembangunan ekonomi dan meningkatnya permintaan akan tanah, situasi ini memburuk dengan cepat pada masa Orde Baru. Ketidakmampuan sistem hukum untuk memberikan forum yang memadai untuk pemecahan sengketa menimbulkan ketidakpastian yang serius dan jumlah perkara yang besar, di mana warga negara menggunakan cara-cara ilegal untuk memenuhi kepentingan mereka. Masalah ini tidak saja disebabkan oleh aturan-aturan tertulis yang kabur atau saling bertentangan, bahkan disebabkan oleh peran administrasi dalam mendistribusikan hak atas tanah dan juga kolusi terinstitusional antara para pejabat dan warga negara.

Bila kita memandang hukum tata usaha negara yang digunakan negara untuk menentukan penggunaan tanah, kita melihat sistem perencanaan dan perizinan yang bersifat wajib. Namun, sistem ini belum berkembang dengan baik, karena banyak rencana yang saling bertentangan, atau tidak ada, atau tidak diterapkan (Niessen 1999:323–324). Sebagai akibatnya, aturan ini tidak memberikan kriteria yang jelas untuk perizinan, yang memperkuat kewenangan otoritas yang memberikan perizinan. Tentunya ada harapan bahwa dalam bidang ini peradilan tata usaha negara dapat memainkan peranan penting dalam

¹ Sejarah hukum agraria dimuat dalam Slaats (1992:98–119) dan Gautama, S. dan R. Hornick (1983).

menata sistem ini dan melindungi warga negara dari kesewenang-wenangan. Memang, di Belanda, yang menjadi pedoman pembuatan sistem Indonesia, uji material telah banyak menyumbang bagi perlindungan warga negara dari penerapan hukum perencanaan secara tidak konsisten dan perizinan yang sewenang-wenang.

Di Indonesia, peran negara yang paling penting dalam penggunaan lahan bukan berasal dari hukum tata usaha negara, melainkan dari konsep kepemilikan negara atas lahan. Konsep ini diwarisi dari masa penjajahan dan dimuat dalam UUD 1945 dan UU tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No. 5/1960 atau UU Agraria). Disebut “hak menguasai dari negara”, hak ini menyuratkan bahwa negara adalah “pengelola” seluruh lahan atas nama rakyat Indonesia, berdasarkan prinsip bahwa tanah memiliki “fungsi kemasyarakatan” dan bahwa hak milik pribadi adalah pemberian dari negara, dan bukan hak yang melekat pada individu.²

Ini tidak berarti bahwa negara menolak hak-hak pribadi atas tanah. Dalam usaha untuk menghapuskan sistem ganda hak atas tanah, UU Agraria – yang disahkan pada tahun 1960 – memungkinkan peralihan hak “Eropa” dan “pribumi” yang sudah ada menjadi hak “Indonesia” melalui pencatatan (Pasal 19 UU Agraria).³

Berkaitan dengan hak “pribumi” atau hak adat atas tanah, proses ini mengalami banyak masalah karena substansi maupun arti hak ini sukar untuk dinilai.⁴ Pengalihan hak “Eropa” –yang sudah dicatat sejak sebelum kemerdekaan– jauh lebih mudah, namun hak ini hanya diterapkan pada sejumlah kecil saja dari seluruh lahan yang ada. Akibatnya, pengalihan ini pada tahun 1995 saja baru diterapkan pada 5 sampai 6 persen saja dari seluruh lahan di Indonesia, dan hukum adat tidak tertulis, seperti diakui Pasal 5 UU Agraria, masih amat penting, terutama di daerah pedesaan.⁵

Meskipun pada dasarnya negara dianggap berkuasa atas semua lahan, ia diikat oleh diakuinya hak-hak atas tanah dalam UU Agraria. Masalah utamanya menjadi bagaimana mendefinisikan cakupan hak-

² Bagian-bagian ini dalam UUD 1945 dan UU Agraria jelas menunjukkan pengaruh sosialis, bdk. Bab II bagian 4.

³ Untuk pembahasan mendalam tentang UU Agraria dan agendanya, lihat Fitzpatrick (1977:171–212).

⁴ Pengecualiannya adalah beberapa hak di Jawa yang dicatat untuk kepentingan pajak (dalam *Buku Leter C*). Sebagai catatan tanah “setengah resmi”, mereka berperan penting dalam proses gugatan.

⁵ Slaats (2000:41–68). Meskipun UU Agraria hanya secara tegas menyebutkan keberlakuan hak milik (Pasal 56), diasumsikan bahwa ini berlaku pula pada hak-hak lainnya (lihat Parlindungan 1991:53).

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

hak adat, dan mana tanah yang menjadi kekuasaan negara.⁶ Seperti banyak undang-undang Indonesia lainnya, UU Agraria membatasi diri pada garis besarnya saja, dan menyisakan banyak hal substantif –seperti masalah ini– untuk didefinisikan dalam peraturan pelaksanaan (Bdk. Gray 1985:83). Masalah lain yang terkait adalah situasi legal lahan-lahan perkebunan yang semula dikuasai Belanda, yang dinasionalisasi pada akhir dasawarsa 1950-an. Tidak semua perkebunan tersebut pada hakekatnya dikuasai pemerintah, dan banyak yang diduduki oleh para petani penggarap. Akibatnya bisa diperdebatkan apakah lahan-lahan tersebut benar-benar merupakan tanah milik negara. Hal serupa terjadi pula pada tanah yang menjadi sasaran program *land reform* pada awal dasawarsa 1960-an. Dua masalah penting lainnya adalah definisi syarat-syarat bilamana warga negara bisa kehilangan tanahnya dan bagaimana menentukan jumlah kompensasi yang sesuai.

Karena keterlibatan pemerintah yang mendalam dengan hukum agraria, peradilan tata usaha negara harus menanggapi sengketa-sengketa yang tidak terkait sama sekali dengan hukum tata usaha negara konvensional, seperti masalah konversi atau penerbitan hak atas tanah. Menurut saya peradilan tata usaha negara Indonesia memiliki keunikan dalam hal ini, karena saya tidak mengetahui adanya peradilan administratif di negara lain yang mengurus masalah demikian. Tentang apakah ini adalah perkembangan yang positif, itu adalah masalah yang lain. Mengingat semua sengketa ini terletak di batas hukum perdata, perebutan kewenangan tidak dapat dihindarkan dan peradilan tata usaha negara telah memperluas kewenangan mereka sedemikian hingga pertikaian ini menafikan semua pencapaian yang mungkin terjadi.

1. Penyitaan tanah⁷

(a) Pembebasan tanah

Besarnya keperluan lahan yang diperlukan untuk kepentingan pembangunan (dalam arti luas) bisa dipenuhi melalui beberapa cara. Bila tidak ada yang mengaku berhak atas sebidang tanah, pemerintah bisa menggunakannya, atau menyewakannya ke pihak swasta berdasarkan Pasal 2(1) UU Agraria. Namun, hampir semua tanah telah dimanfaatkan, sehingga ini berarti bahwa pemakainya haruslah dipindahkan. Bila mereka memiliki hak atas tanah itu, dilakukanlah prosedur “pembebasan tanah”. Aturan untuk prosedur ini bisa ditemukan dalam Keppres No. 55/1993, sebagaimana diimplementasikan oleh Keputusan Menteri

⁶ Sengketa ini juga menjadi dilema kebijakan tanah kolonial. Lihat Burns (1989:1–127).

⁷ Belakangan ini telah ada beberapa reformasi hukum agraria yang penting pada tingkat pelaksanaan peraturan. Saya menjelaskan keadaan sebelum tahun 1997, ketika perubahan ini mulai diterapkan.

Agraria No. 21/1994. Aturan-aturan ini disahkan terutama sebagai reaksi terhadap kritik keras dan terus menerus terhadap aturan-aturan pendahulunya, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975 dan No. 2/1976. Aturan-aturan ini tidak memberikan definisi yang memadai tentang “kepentingan umum” sehingga rentan untuk disalahgunakan.⁸

Suatu dampak menarik dari hal ini adalah bahwa beberapa akademisi berpendapat bahwa prosedur “pembebasan tanah” ini inkonstitusional, karena dipergunakan sebagai alternatif UU No. 10/1961 yang mengatur penyitaan (Parlindungan 1991:106–7). Pemerintah –dengan dukungan intelektual dari pakar-pakar terkenal lainnya– selalu membantah hal ini, karena mereka mengasumsikan bahwa “pembebasan tanah” tidak mengandung kekerasan, tetapi bersifat sukarela. Keputusan Panitia Pembebasan Tanah maupun keputusan tingkat banding oleh gubernur tentang jumlah ganti rugi tidaklah mengikat. Hal ini tidak sedemikian jelas dalam aturan-aturan terdahulu, namun Keputusan Presiden No. 55/1993 menyuratkan ini dengan jelas. Sengketa-sengketa besar di peradilan perdata tentang pembebasan tanah –seperti *Kedungombo*– bergantung pada pertanyaan apakah telah ada persetujuan dari pihak yang tergusur, yang jelas menunjukkan sifat hukum perdata (Lihat Fitzpatrick 1997:99–202).

Ini menyebabkan sengketa tanah yang “murni” demikian menjadi berada di luar kewenangan peradilan tata usaha negara. Hal ini terjadi dalam *Muhidin dkk. melawan Walikota Jakarta Utara*, di mana PTUN Jakarta mengikuti alur pemikiran ini. Para penggugat –sejumlah warga negara yang hendak digusur– menolak menerima ganti rugi yang jumlahnya ditentukan oleh Panitia Pembebasan Tanah. Menurut sidang, keputusan ini tidak bersifat final, karena tidak mengikat bagi penggugat. Sebelumnya, peradilan perdata telah merujuk hal ini ke PTUN, karena salah menentukan sifat tindakan yang digugat. PTUN Jakarta menyarankan kepada penggugat untuk merujuk masalah ini ke Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 33 UU No. 14/1985 untuk menyelesaikan masalah kewenangan ini; namun saran ini tidak diikuti, mungkin karena para penggugat telah lelah berurusan dengan pengadilan (*Kompas*, 6 Mei 1992; *Forum Keadilan*, 10 Desember 1992; *Jayakarta*, 3 November 1992).

Masalahnya tentu saja adalah kesenjangan antara hukum dan praktik. Sementara dari sudut pandang hukum, Panitia Pembebasan Tanah tidak bisa membuat keputusan yang mengikat, dalam praktiknya keputusannya bersifat mengikat. Namun, peradilan tata usaha negara tidak berkewenangan dalam hal ini, kecuali bila praktik demikian disetarakan dengan hukum. Memperhatikan kenyataan bahwa hal ini

⁸ Untuk daftar lengkap semua peraturan yang relevan, lihat Abdurrahman (1994:12–8). Sebelum dikeluarkannya Keppres No. 55/1993, bahkan proyek lapangan golf, *real estate* dan lapangan tenis bisa dianggap sebagai kepentingan umum (lihat Parlindungan 1991:107).

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

menimbulkan masalah besar dalam hukum agraria Indonesia, terutama terkait dengan hukum adat yang diwariskan Belanda, tampaknya ini bukan gagasan yang baik.⁹ Selain itu, tanpa mengabaikan bagian doktrin hukum ini, peradilan perdata bisa mengatasi masalah ini dengan baik, dengan memprosesnya secara perdata. Bahwa mereka sering kali tidak melakukannya terkait dengan masalah wewenang, bukan masalah doktrin hukum.¹⁰

Jenis sengketa tentang penyitaan tanah yang kedua terkait dengan tanah yang digunakan bukan “sejak dahulu kala” namun telah digunakan untuk masa yang cukup lama – misalnya seperti perkebunan-perkebunan Belanda yang telah disebutkan di atas. Pemerintah biasanya menganggap lahan-lahan demikian sebagai tanah negara, dan mengasumsikan bahwa prosedur pembebasan lahan tidak perlu diterapkan (Serupa dengan ini, Harsono 1994:57–8, 253). Namun, para petani penggarap yang miskin ataupun penduduk yang tinggal atau bercocok tanam di lahan tersebut (dan sering kali membayar pajak) menganggap bahwa mereka layak mendapatkan ganti rugi penuh, dan bukan sekadar pesangon atau malah lebih buruk lagi, sama sekali tidak mendapatkan ganti rugi.

Keadaan ini dipersulit oleh UU No. 51/1960 yang bersifat ambivalen. Di satu sisi, undang-undang ini melarang penggunaan tanah tanpa izin pemegang hak (Pasal 2) dan bahkan menjadikan hal ini sebagai pelanggaran pidana (Pasal 6). Di pihak lain, menurut Penjelasan, bupati atau walikota berkuasa untuk menentukan apakah orang-orang tersebut akan digusur atau tidak. Undang-undang ini juga memberikan hak kepada menteri agraria (kemudian Kepala BPN) untuk menerbitkan aturan-aturan tentang penyelesaian sengketa tanah yang berdasar pada penguasaan yang tidak sah sejak tahun 1954.¹¹

Pada tahun 1962 menteri agraria memang mengeluarkan dokumen kebijakan tentang hal ini (Surat No. Sekr. 9/2/4), yang berisi ketentuan utama bahwa hutan dan perkebunan yang sebelumnya dimiliki negara

⁹ Saya tidak bisa membahas lebih mendalam masalah ini, yang merupakan bagian dari perdebatan yang panjang dan pedas. Analisis yang lengkap dan mendalam bisa ditemukan dalam Burns (1999).

¹⁰ Contoh yang cukup terkenal adalah putusan PN Medan untuk menerima agar ganti rugi yang ditawarkan pengembang –pihak swasta– diserahkan melalui pengadilan, dan ia bisa melanjutkan pembebasan tanah untuk proyeknya, bertentangan dengan kehendak pemilik tanah. Mereka yang ditawarkan ganti rugi ini belum didengar, kabarnya karena surat panggilan belum sampai. Putusan pengadilan ini bahkan secara terbuka dikritik menteri kehakiman (*Kompas* 13 Oktober 1995, 14 Oktober 1995).

¹¹ Tentang tanah yang dimiliki sebelum saat itu, berlaku aturan lainnya, namun tidak penting dalam konteks keterlibatan PTUN (Lihat Pasal 5 peraturan tersebut). Daniel Fitzpatrick juga telah mengomentari rancangan awal bab ini bahwa istilah “tidak sah” memiliki arti ganda. Menurut Pasal 56 UU Agraria, adat mengatur akusisi “hak milik” (hak kepemilikan tertinggi dalam adat) sampai diterapkannya aturan-aturan yang masih belum disusun – dan adat mengizinkan hak milik melalui penguasaan.

dan telah digunakan untuk pertanian untuk jangka waktu yang panjang tidak boleh dibebaskan.¹² Terakhir, Peraturan Presiden No. 32/1979 (Pasal 4) menyatakan bahwa warga negara yang telah mengambil alih perkebunan yang sebelumnya dimiliki Belanda harus diuntungkan bila hak atas tanah itu hendak diberikan. Singkatnya, hukum yang ada tidaklah konsisten. Beberapa aturan tampaknya berpihak kepada pihak yang menduduki lahan –terutama terkait perkebunan-perkebunan Belanda– namun tidak jelas sejauh mana mereka bisa mendapatkan ganti rugi dalam kasus pembebasan lahan.

Sebagai reaksi terhadap banyaknya sengketa tentang pembebasan tanah yang dikuasai secara tidak sah, para pakar hukum dan organisasi nonpemerintah telah menyerukan kepada penguasa dan hakim untuk memberikan keadilan substantif, dan bukan sekadar menerapkan hukum secara formal atau legalistik.¹³ Pernyataan-pernyataan demikian diperkuat kenyataan bahwa pemerintah sering kali membiarkan lahan tersebut dikuasai, dan kadang-kadang bahkan memperkuat kepercayaan kepada pihak-pihak yang menguasai tanah tersebut bahwa mereka dapat tetap tinggal –misalnya dengan menyediakan listrik dan air, atau dengan memungut pajak.¹⁴

Dalam kasus demikian, peradilan tata usaha negara mungkin lebih berkewenangan dibandingkan pada kasus prosedur pembebasan tanah yang biasa. Keputusan yang dipermasalahkan dalam hal ini adalah perintah pengusiran atau pembongkaran, yang jelas memenuhi persyaratan dalam UU PTUN. Namun, persoalan ganti rugi adalah masalah lain, dan peradilan tata usaha negara tidak memiliki sikap yang tunggal terhadap hal ini. Maka, dalam *Amoy dan Kacung melawan Camat Wuluhan*, PTUN Jakarta dengan benar menerima berkas perkara tiga kepala keluarga terhadap pengusiran mereka tanpa ganti rugi dari tanah negara yang telah mereka tinggali selama cukup lama. Para hakim menerima gugatan, dan berpendapat bahwa meskipun tidak memiliki surat tanah, para penggugat berhak mendapatkan ganti rugi yang layak (*Kompas*, 10 Januari 1992). Ini berarti bahwa para hakim menganggap bahwa mereka berhak memutuskan gugatan untuk ganti rugi. Sebaliknya, dalam *Entong dkk. melawan Gubernur Jakarta*, pengadilan yang sama memutuskan

¹² Harsono (1994:100–1). Jangka waktu ini tidak dijelaskan, yang disebutkan adalah “tanah garapan”.

¹³ Misalnya lihat seruan dari organisasi Islam terbesar Nahdlatul Ulama dalam *Kompas* 23 Oktober 1993 atau pandangan para profesor terkenal Baharuddin Lopa dan Maria Soemardjono dalam *Kompas* 23 Juni 1995. Di kalangan organisasi pemerintah Komnas HAM telah memberikan dukungan pada seruan-seruan tersebut. Tampaknya ada perasaan bahwa konstruksi hukum formal tentang kepemilikan gagal memenuhi persyaratan mendasar tentang keadilan.

¹⁴ Wawancara dengan profesor hukum tata usaha negara Syafrudin (November 1996).

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

bahwa gugatan 66 penggugat untuk mendapatkan ganti rugi bukanlah sengketa tata usaha negara dan dengan demikian tidak bisa diajukan ke PTUN, sebuah putusan yang diperkuat di tingkat banding.¹⁵

Ini adalah masalah rumit yang diwarisi dari sistem Belanda: hingga tahun 1994 peradilan perdata Belanda mengurus gugatan ganti rugi – bukan karena ini merupakan konsekuensi logis pembagian kewenangan antara peradilan administratif dan perdata, namun karena peradilan perdata memiliki keahlian lebih dalam bidang pemberian ganti rugi pada umumnya (Ten Berge 1995:183-5). Selain itu, seperti tampak dalam bab II, pemerintah Orde Baru mengajukan keberatan bila peradilan tata usaha negara diberi kewenangan untuk memutuskan pemberian ganti rugi sepenuhnya. Namun, agar tidak semakin merumitkan masalah kewenangan, tampaknya Indonesia harus mengikuti contoh Belanda dengan memberikan kewenangan ini kepada peradilan tata usaha negara.

Hal yang bisa terjadi bila kewenangan ini dibagi tampak dalam kasus *Tanah Merah*. Sengketa ini terkait dengan sebidang lahan milik negara yang dikenal sebagai *Tanah Merah*, yang dikuasai oleh para penghuni liar. Mereka menolak pergi bila tidak mendapatkan ganti rugi layak, sementara Pertamina ingin menggunakan lahan tersebut. Atas permintaan Pertamina, walikota Jakarta Utara menerbitkan sejumlah perintah pembongkaran, karena para penghuni tidak memiliki IMB. Mereka menolak menaati perintah itu, menggugatnya ke PTUN Jakarta dan mendapatkan penundaan, sementara pada saat yang sama menggugat untuk mendapatkan ganti rugi di PN Jakarta Utara. PTUN lebih dahulu mengumumkan putusan, menolak gugatan sekelompok penggugat – meskipun sebelumnya memerintahkan penundaan.¹⁶ Majelis hakim – yang tampaknya tidak sadar bahwa ini jelas merupakan kasus penyalahgunaan wewenang (Lihat bab III bagian 4(b)) – berpendapat bahwa walikota telah dengan benar menerbitkan perintah pembongkaran itu karena para penggugat memang tidak memiliki IMB. Kemudian, pengadilan negeri mengabulkan gugatan untuk mendapatkan ganti rugi. Menurut pengadilan ini, para penghuni liar ini mendapatkan hak atas lahan itu karena penguasaan, atau setidaknya layak mendapatkan preferensi, berdasarkan Keputusan Presiden No. 32/1979. Maka mereka harus mendapatkan ganti rugi yang layak bila hendak digusur, dan para hakim menentukan jumlah itu adalah Rp37.500 per meter persegi dan

¹⁵ No. 14/G/1991/PTUN-Jkt. dan No. 06/B/1991/PT.TUN-Jkt. Mahkamah Agung tidak membahas pertanyaan ini dalam putusan kasusnya karena ia menganggap bahwa batas batas daluwarsa perkara ke pengadilan tingkat pertama telah dilewati (no. 3K/TUN/1992).

¹⁶ Karena satu dan lain hal dua gugatan diajukan oleh kelompok penggugat yang berbeda, meskipun menggunakan pengacara yang sama. Kedua gugatan ini tidak dikaitkan dan diputuskan oleh hakim yang berbeda pada saat yang berbeda.

memberikan ganti rugi imaterial sebesar Rp5 juta untuk masing-masing penggugat.

Kegembiraan para penggugat tidak berlangsung lama, karena kemudian PTUN mengumumkan putusannya terhadap gugatan kelompok kedua. Mengabaikan argumen pengadilan negeri, mereka menolak gugatan atas alasan yang sama, dan berpandangan bahwa para penghuni liar sama sekali tidak memiliki hak apapun atas tanah itu (*Kompas*, 6 Mei 1992; *Forum Keadilan*, 10 Desember 1992; *Jakarta*, 3 November 1992).

Kasus *Tanah Merah* dengan tegas menunjukkan masalah kewenangan dalam sengketa-sengketa demikian. Ia juga menunjukkan bagaimana para hakim tata usaha negara menolak memperhatikan putusan yang dibuat rekan-rekan mereka di pengadilan perdata.¹⁷ Seperti akan saya bahas dalam bagian lain dalam bab ini, tidak diperhatikannya putusan peradilan perdata oleh para hakim tata usaha negara adalah salah satu masalah paling mendasar dalam perkara-perkara tentang hukum agraria. Jelas bahwa ini adalah masalah yang paling mungkin muncul bila kewenangan atas suatu masalah dibagi antara dua jenis peradilan, dan memerlukan mekanisme yang mangkus untuk koordinasi. Ini adalah hal yang sukar dilakukan di manapun,¹⁸ namun terutama di Indonesia, di mana pertukaran informasi hukum amat terbatas dan Mahkamah Agung tidak memberikan pedoman yang memadai; dalam kondisi demikian pembagian kewenangan itu harus dihindari.¹⁹ Perkara ini juga menunjukkan bagaimana hakim dalam beberapa kasus begitu saja menolak memperhatikan putusan pengadilan lainnya!

Satu masalah lain yang digambarkan kasus *Tanah Merah* adalah dampak dari terbatasnya penggunaan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik atau bahkan penyalahgunaan wewenang, seperti telah dibahas pada bab III bagian 4(b). Karena tidak ada keraguan sama sekali bahwa walikota memerintahkan pembongkaran ini hanya untuk kepentingan Pertamina, dan bukan atas alasan yang dimuat dalam peraturan tentang izin bangunan, putusan ini jelas memiliki catatan hukum. Keengganan untuk menggunakan prinsip-prinsip di atas ini akan dibahas lebih lanjut dalam bab ini.

¹⁷ Tidak diakuiinya putusan perdata oleh PTUN tidaklah selalu merugikan para penghuni liar, karena ada perkara-perkara di mana putusan PTUN yang bertentangan dengan putusan perdata menyatakan bahwa para penghuni liar harus mendapatkan ganti rugi. Sebagai contohnya adalah *PT Perkebunan Karet Kemenyang melawan Kepala BPN dan Gubernur Jawa Barat* (*Neraca* 26 November 1993).

¹⁸ Bahkan dalam sistem hukum Jerman yang mapan masalah demikian bisa timbul, seperti tampak dalam dua putusan bertentangan yang disahkan pada hari yang sama di sebuah mahkamah konstitusi (*Die Welt* 17 Desember 1997).

¹⁹ Untuk detail lebih lanjut, lihat bab VIII bagian 4(c).

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

(b) *Izin lokasi*

Dalam hampir semua kasus perebutan tanah, biasanya bukan pihak pemerintah yang memiliki proyek pembangunan. Biasanya pengembang mendekati pemerintah dan menjelaskan rencananya, karena ia tidak bisa langsung berunding dengan para pemilik tanah atau pengguna tanpa izin. Bila pemerintah setuju, pengembang akan mendapatkan dokumen yang disebut "izin lokasi."²⁰ Hingga tahun 1993, baik Badan Pertanahan Nasional maupun pemerintah tingkat I dan II terlibat dalam memproses izin lokasi, dengan kekuasaan tertinggi terletak pada tangan gubernur. Namun, melalui Peraturan Kepala BPN No. 2/1993 gubernur kehilangan kekuasaan ini untuk menyederhanakan prosedur, dan dialihkan ke kepala kantor cabang BPN.²¹ Perubahan lain yang ditimbulkan peraturan ini adalah prosedur pembebasan tanah. Sebelumnya, pemerintah bisa dimintai pertolongan untuk menjalankan prosedur pembebasan tanah, namun kini pengembang harus berunding sendiri dengan pihak yang hendak digusur.

Hampir semua sengketa tentang izin lokasi diselesaikan tanpa melalui peradilan tata usaha negara.²² Satu alasan kuat mengapa ini terjadi adalah karena risiko rusaknya hubungan antara pengembang dan BPN, sementara hubungan baik ini diperlukan untuk proyek-proyek di masa depan. Jelas juga bahwa kolusi sistemik dan pembayaran pelicin juga membantu mencegah terjadinya proses hukum. Namun, tetap saja PTUN menyelidiki sejumlah kasus tentang penerbitan atau perpanjangan izin lokasi. Tidak seperti perkara pembebasan tanah atau ganti rugi untuk tanah negara, tidak ada hambatan kewenangan untuk gugatan demikian di peradilan tata usaha negara. Selain itu, aturan prosedural untuk mendapatkan izin lokasi cukup jelas dan merupakan titik awal yang baik untuk uji peradilan. Namun kadang-kadang hakim tidak merespon pengakuan gugatan bahwa mereka telah bertindak sesuai dengan kebijakan tergugat, namun diperlakukan secara tidak adil. Selain itu, perkara-perkara demikian menunjukkan ketidaksesuaian dengan penerapan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik pada umumnya.

²⁰ Jenis izin yang diberikan tergantung pada kegiatan, jadi bila pengembang hendak mengusahakan perkebunan ia harus memohon Surat Keputusan Pencadangan Lahan, bukan Izin Lokasi. Ada izin-izin lain yang juga harus diurus. Agar pembahasan ini lebih sederhana, saya akan menyebut semua jenis izin ini sebagai "izin lokasi".

²¹ Perubahan ini bukan tanpa tentangan; banyak pengamat dan pejabat mencemaskan bahwa ini akan mempermudah kolusi (lihat misalnya *Kompas* 27 Oktober 1993). Sekitar setahun setelah perubahan ini, asosiasi pengembang Indonesia REI menuduh BPN bertindak sewenang-wenang, lambat dan gemar melakukan pungutan liar (*Pikiran Rakyat*, 25 Oktober 1994). Setelah proses desentralisasi, hal ini mungkin akan dialihkan ke bawah kekuasaan bupati atau walikota.

²² Wawancara dengan dua pengembang (September dan Oktober 1994).

Maka dalam *PT Dinamika Agrobangun melawan Walikota Tangerang*,²³ PTUN Bandung menolak gugatan terhadap penolakan tergugat untuk memperpanjang izin lokasi, karena penggugat tidak berhasil menguasai lahan tersebut dalam jangka waktu yang diberikan, dan melalaikan kewajibannya untuk melaporkan proses akusisi. Ketentuan-ketentuan ini sebenarnya telah jelas dimuat dalam Peraturan Kepala BPN No. 2/1983. Para hakim tidak memperhatikan argumen penggugat bahwa banyak pengembang lain melakukan hal yang sama dan tidak dihukum. Para hakim juga tidak memperhatikan argumen bahwa prinsip dengar pendapat telah dilanggar karena keputusan tersebut tiba-tiba saja muncul.

*PT Inwangi & Co. melawan Gubernur Sumatra Selatan*²⁴ menunjukkan bahwa prinsip dengar pendapat tidak selalu diabaikan dalam perkara-perkara demikian. Dalam sengketa yang nyaris serupa, PTUN Palembang mengabulkan gugatan atas alasan ini. Pada tingkat banding, putusan ini dibatalkan, namun dengan alasan yang aneh. PTTUN Medan berpendapat bahwa tergugat telah memerintahkan penyelidikan sebelum menolak memperpanjang izin lokasi, sehingga tidak melanggar prinsip "*fair play*." Namun, putusan pada tingkat pertama tidak menyebutkan prinsip ini sama sekali. Apakah prinsip dengar pendapat telah diterapkan atau tidak, tidak dijelaskan oleh majelis banding.

Pandangan yang berbeda tentang penerapan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik bukan satu-satunya sumber inkonsistensi atau putusan yang mengejutkan. *PT PDR. melawan Kepala BPN Cabang Bogor* menunjukkan betapa rencana tata ruang Indonesia yang inkonsisten memberikan kesempatan luas bagi hakim untuk mempertimbangkan suatu perkara. Perkara ini berlanjut dari sengketa antara dua perusahaan tentang izin lokasi di daerah Puncak. Perusahaan pertama, PT Taman Safari Indonesia, tidak berhasil mendapatkan tanah yang ditentukan, kemungkinan karena peran spekulasi tanah. Tiga bulan setelah habisnya masa berlaku, izin lokasi diperpanjang satu tahun lagi. Pada saat itu, pengembang lain –penggugat– mengajukan permohonan izin lokasi untuk bidang yang sama. Setelah ditolak, pengembang ini mendatangi PTUN Bandung. Pengadilan mengabulkan gugatan, memerintahkan tergugat untuk membatalkan perpanjangan izin lokasi dan memberikan izin kepada penggugat. Menurut hakim, Peraturan Kepala BPN

²³ No. 02/G/TUN-Bdg./1994. Majelis hakim sebenarnya bisa mencapai hasil yang sama dengan cara yang lebih meyakinkan karena penggugat telah lalai memohon perpanjangan dalam batas waktu yang diizinkan yang bersifat wajib (Pasal 4 Peraturan Kepala BPN No. 2/1993).

²⁴ No. 02/PTUN/G/Plg./1992 dan No. 37/Bdg./PL/PT.TUN-Mdn./1992 ([Jan. 1994], 3 *Gema Peratun*). Mantan Hakim Agung M.Y. Adiwimarta mempertanyakan apakah dalam putusan mereka para hakim merujuk ke prinsip yang sama atau tidak. Lihat juga bab III bagian 4(d).

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

No. 2/1983 tidak memungkinkan perpanjangan izin lokasi setelah daluwarsanya, yang dimuat dalam Pasal 4 ayat (1). Hakim menambahkan bahwa tergugat harus memberikan izin lokasi kepada penggugat karena telah sesuai dengan rencana tata ruang kota dan peruntukan kawasan.²⁵

Ini adalah putusan yang amat aneh. Selain masalah apakah hakim berhak untuk menentukan isi keputusan yang baru (Lihat bab IV bagian 20), putusan mereka menyatakan bahwa seolah-olah permohonan izin lokasi harus dipenuhi bila tidak melanggar hukum. Artinya mereka tidak memberikan kesempatan kepada pemerintah untuk melakukan pertimbangan, seperti diberikan kepadanya melalui Peraturan No. 2/1993.²⁶ Selain itu, wilayah Puncak terkenal karena perencanaannya yang inkonsisten, bahkan melanggar hukum,²⁷ dan akibatnya amat sulit untuk menilai apakah sebuah proyek melanggar hukum atau tidak. Seperti beberapa putusan lain, putusan ini menunjukkan ketidakpahaman yang mencemaskan tentang prinsip-prinsip dasar hukum tata usaha negara.

Sebagai catatan akhir tentang perkara yang melibatkan izin lokasi, hakim-hakim tidak selalu tampak berminat untuk menemukan kebenaran "substantif" seperti disyaratkan Penjelasan UU PTUN (poin kelima pendahuluan). Hal ini terutama berlaku pada pertanyaan tentang apakah pengembang telah berhasil menyelesaikan proses perundingan. Maka, dalam *PT Gunung Ringgit Permai melawan Kepala BPN Pasuruan*²⁸ satu pengembang menggugat penolakan BPN untuk memberikan sewa jangka panjang untuk perkebunan, setelah prosedur izin lokasi dijalankan. Tergugat berargumen bahwa perundingan antara penggugat dan empat pemilik lahan tidak diselesaikan tepat waktu. Namun, PTUN Surabaya tidak menganggap hal ini sebagai hal yang serius. Ia menolak menerima keempat pemilik tanah ini sebagai pihak ketiga ataupun saksi, dan berargumen bahwa mereka tidak menggunakan kesempatan untuk menggugat di peradilan perdata, sehingga mereka diasumsikan kehilangan hak mereka. Putusan kemudian menyatakan bahwa karena tergugat telah menerima biaya permohonan izin, ia harus melanjutkan proses untuk menerbitkan surat-surat yang diperlukan.

Alur pemikiran ini benar-benar absurd karena sebenarnya tidak bisa diasumsikan bahwa para pemilik tanah telah kehilangan hak mereka.

²⁵ *Gatra* 27 April 1996. Perkara yang serupa adalah *PT EMKL Pendawa*, yang memprotes izin lokasi yang diberikan kepada PT Cinderella Vila Indonesia (*Jayakarta*, 31 Juli 1993).

²⁶ Pasal 2, 3 dan 4 Peraturan Kepala BPN No. 2/1993.

²⁷ Lihat ICEL (*Indonesian Centre for Environmental Law*), "Why Jakarta Becomes a Floodplain: Planning in the Bopunjur Region", (1996) *Green News Indonesia* (via e-mail).

²⁸ No. 37/PUT.TUN/1991/PTUN-Sby. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara: Perkara Tata Usaha Negara dan Acara Tata Usaha Negara*. [Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman RI, 1994]).

Bila pengembang menduga demikian, seharusnya ia yang melakukan gugatan perdata. Para hakim menyatakan bahwa untuk memelihara hak, seseorang harus datang ke pengadilan. Perkara-perkara demikian menunjukkan adanya bias peradilan yang kemungkinan besar tidak hanya disebabkan oleh ketiadaan pengetahuan hukum saja.

2. Hak milik

Badan Pertanahan Nasional juga memegang kekuasaan umum untuk menerbitkan hak milik atas tanah pada tanah negara (Pasal 22 UU Agraria dan Pasal 2 Keputusan Presiden No. 26/1988), dengan kekuasaan residual di tangan pemerintah daerah tingkat II. Keputusan oleh para pemegang kekuasaan ini berada di dalam cakupan uji material oleh peradilan tata usaha negara. Seperti juga dalam kasus pembebasan tanah, keadaan ini telah menimbulkan sengketa serius tentang pembagian kewenangan antara peradilan tata usaha negara dan perdata.

Masalah pertama adalah apakah negara dapat memberikan hak dengan bebas, atau apakah adat masih berlaku. Dalam *Halimah melawan Bupati Tabalong*, sebuah perkara yang mendapatkan banyak perhatian dari pers, ini menimbulkan masalah kewenangan yang berat. Sengketa ini terkait hak untuk mengumpulkan sarang burung walet di sebuah gua di Kalimantan Selatan. Pada tahun 1990, seorang pekerja menemukan dua situs sarang burung yang baru di dalam gua ini. Menurut adat setempat, ia seharusnya melaporkan hal ini ke pemilik "hak pengumpulan" –yang kemudian haknya akan diperluas ke situs-situs baru ini– namun ia mendatangi pemerintah kabupaten dan mendapatkan hak pengusahaan untuk dirinya sendiri. Pemilik hak yang asli mengajukan gugatan ke pengadilannegeri Tanjung, namun tidak berhasil. Para hakim berargumen bahwa adat tidak berlaku dalam perkara ini, dan pemerintah kabupaten bisa memberikan hak pemanfaatan yang diberikan kepada negara oleh UUD 1945 dan UU Agraria berdasarkan UU No. 5/1974. Meskipun alur pemikiran ini menimbulkan kontroversi, atas alasan yang disebutkan di bagian pengantar bab ini, putusan ini ditegaskan di tingkat banding.

Setelah kegagalan ini, pemilik sah menurut adat itu menggugat keputusan bupati ini ke PTUN Banjarmasin. Pengadilan ini tidak mempedulikan putusan dalam gugatan perdata, dan menyelidiki kembali masalah kepemilikan dan kesimpulannya yang bertentangan: yaitu bahwa adat masih berlaku dan dengan demikian bupati tidak memiliki kekuasaan untuk memberikan hak kepada siapapun. Hakim di tingkat banding dan Mahkamah Agung pun tidak memperhatikan masalah penting ini dan menegaskan putusan.²⁹ Namun, bupati meminta

²⁹ Perkara ini mendapat perhatian di tingkat nasional, karena bupati menolak menaati perintah penundaan dari PTUN dan putusan kasasi (lihat juga bab IX bagian 1).

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

peninjauan kembali dan putusan kasasi membatalkan putusan di bawahnya, namun *bukan* atas dasar keberlakuan putusan perdata yang pertama-tama. Dalam kasus lain yang menampakkan ketidakmampuan untuk memberikan pedoman yang konsisten dalam hal-hal sederhana, hakim-hakim di Mahkamah Agung berpendapat bahwa rekan-rekan mereka di Mahkamah Agung juga (!) telah keliru menduga bahwa adat masih berlaku. Ini tidak dikarenakan alasan yang dimuat dalam putusan perdata, namun karena Perda Tabalong No 4/1993 menyatakan bahwa bupati akan memberikan hak pemanfaatan kepada penemu situs baru sarang burung. Sementara argumen peradilan perdata di tingkat pertama dan banding masih masuk akal, argumen ini tidak demikian: MA melanggar prinsip legalitas dengan memutuskan bahwa peraturan yang berasal dari tahun 1993 berlaku pada putusan yang berasal dari tahun 1992 (*Forum Keadilan*, 11 Maret 1996; *Kompas*, 21 Maret 1997). Meskipun aneh, yang paling menonjol adalah ketidakpedulian PTUN pada hasil gugatan perdata, dan kelalaian MA untuk memperhatikan hal ini.

Kesulitan untuk menentukan apakah suatu bidang tanah telah menjadi tanah negara atau tidak, terlihat semakin jelas dalam *Sultan Deli melawan Kepala BPN*. Meskipun di sini tidak tampak masalah kewenangan, sebenarnya masalah ini tersirat di latar belakangnya. Asal muasal sengketa ini bermula di tahun 1869, ketika seorang sultan di Sumatra Utara menyewakan sebidang tanah untuk jangka waktu 75 tahun. Pada tahun 1954, ketika masa sewa ini berakhir, tanah tersebut tidak dikembalikan kepada keturunannya, namun kepada pemerintah Republik Indonesia. Pemerintah menerbitkan semua jenis hak atas tanah ini, meskipun keluarga sultan masih mengklaim kepemilikan. Para ahli waris ini akhirnya mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta terhadap penerbitan sewa jangka panjang, izin mendirikan bangunan dan izin lokasi yang semuanya terkait. Para hakim memanggil tiga pakar hukum agraria Indonesia yang paling terkenal (Prof. Harsono, Prof. Soemardjono, dan Prof. Badruzalman) sebagai saksi ahli untuk menjelaskan masalah kepemilikan. Namun, para pakar ini tidak sepakat. Pengadilan menganggap bahwa negaralah yang memiliki tanah ini dan menolak gugatan. Majelis banding menegaskan putusan ini, namun pada tingkat kasasi Mahkamah Agung mengabulkan gugatan. Kemudian, seperti dalam *Halimah melawan Bupati Tabalong*, Mahkamah Agung membatalkan putusannya sendiri dalam peninjauan kembali, namun karena alasan yang berbeda sama sekali, yaitu bahwa lokasi lahan itu tidak sesuai dengan surat tanah yang diajukan penggugat.³⁰

³⁰ *Media Indonesia*, 17 Juni 1992; *Pelita*, 30 September 1992; *Sinar Pagi*, 26 April 1992; *Kompas* 11 November 1992; *Merdeka*, 12 November 1992 dan 27 November 1992; *Tiras*, 1 Agustus 1996; *Forum Keadilan*, 1-7-96; *Suara Karya*, 28 Oktober 1997. Untuk perkara-perkara serupa lihat *Angkatan Bersenjata*, 17 Juli 1993; *Pos Kota*, 20 September 1993 dan 19 November 1993.

Ini adalah putusan yang amat aneh, karena peninjauan kembali hanya diizinkan bila ada fakta *baru* yang ditemukan. Penafsiran ulang terhadap fakta yang diketahui pada saat gugatan diajukan pertama kali tidaklah diizinkan. Dari sudut pandang hukum, yang lebih mencemaskan lagi adalah bahwa karena tidak ada penjelasan tentang kewenangan, yang sekali lagi menunjukkan bagaimana Mahkamah Agung mengabaikan tanggung jawabnya untuk menyelesaikan masalah ini. Pertanyaan mendasar dalam kasus ini bukan apakah prosedur perizinan telah benar atau tidak, melainkan siapa pemilik sah. Masalah ini berada dalam kewenangan peradilan perdata, dan bukan peradilan tata usaha negara. Seharusnya, peradilan tata usaha negara segera mengarahkan gugatan ini ke peradilan perdata. Seperti dalam perkara sarang burung di atas, Mahkamah Agung lalai memperhatikan pentingnya perkara ini terkait pengelolaan sistem administrasi peradilan di Indonesia.

Masalah lain tentang hak milik adalah keterlibatan peradilan tata usaha negara dalam melaksanakan putusan peradilan perdata. Keterlibatan tersebut merupakan dampak ketidakmampuan hakim perdata untuk membatalkan hak atas tanah dan ketidakbersediaan BPN untuk selalu menaati putusan tentang kepemilikan. Meskipun ini tampaknya merupakan cara alamiah untuk memperkuat kemangkusan proses gugatan perdata, masalah yang nyaris sama dengan yang dibahas di depan terjadi: peradilan tata usaha negara tidak selalu merasa terikat oleh putusan perdata, dan mereka sering kali berhadapan dengan masalah keperdataan yang belum terjawab oleh peradilan perdata.

Kedua masalah ini tergambar dalam *Dahniar dkk. melawan Kepala BPN* (terkenal sebagai *Jalan Sabang*).³¹ Asal-muasal sengketa adalah dua kontrak tentang sebidang tanah. Pertama adalah kontrak penjualan ke seseorang bernama Zainal, dan yang kedua, yaitu kontrak pelepasan hak kepada Kodam Jakarta. Meskipun disahkan belakangan, kontrak yang kedualah yang diberlakukan, dan pada tahun 1970 Zainal mengajukan gugatan ke pengadilan perdata. Pada tahun 1982 Mahkamah Agung mengabulkan gugatannya pada tingkat kasasi, memutuskan bahwa "penggugat berhak untuk meminta pelaksanaan kontrak penjualan, sesuai dengan dokumen perjanjian."³² Atas dasar putusan ini, pada tahun 1990 seorang notaris menyusun kontrak antara pihak pemilik semula untuk mengalihkan hak kepada para ahli waris Zainal. Namun, sementara itu Kodam telah tidak lagi memanfaatkan lahan itu dan BPN

³¹ No. 10/G/1991/PTUN-Jkt., No. 13/B/1991/PT.TUN.Jkt., No. 5K/TUN/1992 ([1993] 2 *Gema Peratun*) dan No. 1/PK/TUN/1994 (tidak diterbitkan). Lihat juga bab III bagian 1(a).

³² Pada umumnya dianggap bahwa menurut hukum adat, hak atas tanah telah dipindahkan pada saat disahkannya kontrak penjualan. Untuk masalah ini lihat antara lain catatan Ali Boediarjo dalam putusan MA No. 675.K/Pdt/1989, ([1991], 69 *Varia Peradilan*, hal. 95-6). Namun karena perkara ini adalah tentang tanah Eropa, Zainal *tidak* memiliki hak kepemilikan.

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

telah menerbitkan hak sewa jangka panjang kepada dua perusahaan. BPN menolak mencatat pemindahan hak kepada para ahli waris Zainal, sehingga mereka mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta terhadap pemberian hak sewa jangka panjang dan SIPPT yang terkait. Para hakim mengabulkan gugatan ini. Mereka berpendapat bahwa tergugat telah bertindak sewenang-wenang, karena sejak tahun 1967 BPN telah mengetahui bahwa tanah tersebut merupakan objek sengketa. Selain itu, BPN juga melanggar Pasal 22 PP No. 10/1961, yang melarang penerbitan sertifikat bila ada gugatan yang belum terselesaikan di pengadilan. Para hakim memutuskan bahwa tergugat harus mencatat akte notaris pemindahan hak dan menerbitkan sertifikat baru atas nama penggugat.

Bagian putusan ini masih berada dalam batasan kewenangan peradilan tata usaha negara. Namun, para hakim mempertimbangkan hal yang seharusnya bukan urusan mereka: mereka membandingkan kepentingan penggugat dengan kepentingan pihak ketiga – dua perusahaan yang mendapatkan hak sewa jangka panjang. Dengan memperhatikan “rasa keadilan” mereka menemukan bahwa kepentingan para ahli waris Zainal melebihi kepentingan kedua perusahaan tersebut. Sebagai bagian dari masalah peradilan perdata –perlindungan terhadap pihak ketiga dalam transaksi bisnis– ini sebenarnya tidak boleh diputuskan oleh peradilan tata usaha negara. Namun putusan ini ditegaskan dalam banding, kasasi dan peninjauan kembali, meskipun dalam kasasi Mahkamah Agung memperumit kasus ini dengan menyatakan bahwa alasan pembatalan adalah fakta bahwa tanah itu tidak pernah menjadi tanah negara, namun milik Kodam. Akibatnya negara tidak memiliki hak untuk memberikan sertifikat. Putusan ini layak diperhatikan karena dua alasan: Mahkamah Agung sekali lagi menunjukkan kemauannya untuk menimbang masalah perdata dalam proses peradilan tata usaha negara, dan juga MA membahas suatu masalah yang sebelumnya pernah ia putus dalam perkara perdata. Kenyataannya adalah Mahkamah Agung tidak pernah konsisten dalam perkara ini. Pada tahun 1987 ketua Mahkamah Agung mengeluarkan fatwa bahwa putusan perdata dari tahun 1982 hanya bersifat deklaratoris – suatu pernyataan yang tidak bisa dipahami bila kita memperhatikan redaksi putusan itu. Lalu, tahun 1990, ketua yang sama mengeluarkan keputusan baru yang menyatakan bahwa kesempatan untuk melaksanakan kontrak penjualan bergantung pada status tanah itu pada masa kini.³³

³³ Mengenai fatwa, lihat Pomp (1996:199–201). Di beberapa wilayah ada kerumitan yang disebabkan mekanisme penyelesaian sengketa lokal yang memunculkan tiga (bukan hanya dua) jenis peradilan. PTUN Padang pernah menghadapi gugatan dari satu cabang keluarga besar ke cabang lain mengenai sertifikat yang diterbitkan berdasarkan putusan Kerapatan Adat Nagari. Cabang yang lain ini mendapatkan putusan yang menguntungkan mereka dari pengadilan perdata (*Forum Keadilan*, 15 April 1993).

Masalah yang lebih khusus tentang penerbitan hak milik adalah bagaimana menentukan siapa yang diberikan preferensi untuk mendapatkan hak demikian. Permendagri No. 5/1973 memuat aturan utama untuk pertanyaan ini, yaitu tentang persyaratan. Syarat mendasar adalah apakah pemohon telah menguasai lahan tersebut, dan bila ya, dalam kapasitas apa (Pasal 4 ayat [2-b]). Karena sistem kepemilikan nyata yang digunakan di Indonesia tidak mengakui penaikan hak, posisi yang mendapatkan preferensi tergantung dari kepemilikan bangunan pada lahan yang dimaksud. Namun penting untuk memperhatikan bahwa peraturan itu tidak memberikan kewajiban yang tegas bagi pemerintah untuk memberikan hak milik kepada pemohon, bahkan bila tampaknya ia memenuhi persyaratan.³⁴

Sistem pencatatan yang kurang sempurna juga menyulitkan dalam menilai siapa yang memegang hak atas tanah yang dipindahtangankan, dan sering kali ditemukan putusan peradilan perdata dan tata usaha negara yang saling bertentangan. Di sisi lain, kadang-kadang hakim-hakim tata usaha negara menunjukkan kesadaran akan masalah ini dan dengan benar memutuskan untuk menunggu putusan peradilan perdata sebelum menilai keabsahan hak milik yang digugat.³⁵ Dapat pula dipertanyakan tentang apakah sebaiknya hakim menangguk proses, dan bukan menolak gugatan.

Yang lebih menarik adalah sengketa yang diajukan ke peradilan tata usaha negara tentang kekuasaan pemerintah untuk memberikan hak milik. Dalam beberapa kasus para hakim tata usaha negara melangkah jauh untuk membatasi kekuasaan ini, sehingga melanggar batasan uji terbatas. Dalam *Pranoto melawan Kepala BPN Jawa Tengah*,³⁶ misalnya, PTUN Semarang memerintahkan tergugat untuk menerbitkan sewa jangka panjang kepada penggugat karena ia telah menyewa tanah dari penyewa sebelumnya selama lebih dari 20 tahun. Para hakim menolak argumen tergugat bahwa informasinya tidak lengkap, dan ia masih menunggu hasil penyelidikan oleh panitia khusus yang dibentuk gubernur. Merujuk pada Keppres No. 32/1979 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5/1973, para hakim tidak memberikan pembenaran kuat untuk putusan ini, yang sebenarnya menghilangkan hak tergugat untuk membuat keputusan yang berimbang.

³⁴ Lihat terutama Pasal 7(1), yang menyatakan bahwa hak ini harus segera diberikan, namun hanya bila semua penjelasan telah didapatkan, dan tidak ada keberatan terhadap pemberian izin ini. Namun tidak dijelaskan bentuk keberatan yang dimaksudkan.

³⁵ Satu perkara demikian terjadi di PTUN Surabaya (*Pos Kota*, 14 Desember 1995). Perkara lainnya terjadi antara perusahaan konglomerat Indra Rukmana dan Eka Tjipta Widjaja di PTUN Bandung (*Merdeka*, 9 April 1996; *Forum Keadilan*, 17 Juni 1996; *Pos Kota*, 23 Juli 1996, 12 Agustus 1996 dan 13 Agustus 1996; *Kompas*, 13 Agustus 1996; *Tiras*, 29 Agustus 1996).

³⁶ No. 11/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

Beberapa hakim bahkan melangkah lebih jauh. Dalam *Gozal melawan Kepala BPN Ujung Pandang*, PTUN Ujung Pandang menyelidiki gugatan tentang penolakan sewa jangka panjang. Tergugat menjelaskan bahwa penggugat telah didakwa dan dihukum atas tuduhan korupsi, terkait dengan lahan yang digugat sehingga hak sewanya tidak lagi sah. Para hakim tata usaha negara berargumen bahwa karena penggugat masih memiliki toko-toko yang berada di atas tanah ini, ia masih mendapatkan preferensi untuk sewa jangka panjang, dan dengan demikian permohonannya tidak dapat ditolak. Sekali lagi para hakim tidak memperhatikan kekuasaan tergugat untuk menimbang permohonan, sementara Pasal 7 ayat (1) Permendagri No. 5/1979 secara tegas mengizinkan pemerintah untuk menolak permohonan demikian bila ada pemidanaan.³⁷

Untunglah ada pula contoh-contoh di mana para hakim tata usaha negara memperhatikan batas-batas pengujian terbatas. Dalam *PT Perkebunan Karet Kemenyan melawan Kepala BPN dan Gubernur Jawa Barat*, PTUN Jakarta misalnya dengan tepat menyatakan bahwa tergugat memiliki hak untuk menentukan persyaratan tertentu untuk pemberian ganti rugi sebagai imbalan posisi preferensial dalam mendapatkan hak untuk sebidang tanah (*Neraca*, 26 November 1993). Namun, serupa dengan masalah kewenangan, perbedaan dalam menyikapi batas-batas ini mengancam konsistensi putusan peradilan tata usaha negara.

Beberapa perkara perpanjangan hak milik menunjukkan catatan yang bagus bagi peradilan tata usaha negara.³⁸ Perkara-perkara ini menunjukkan bagaimana peradilan tata usaha negara bisa memulihkan keputusan-keputusan BPN tanpa harus mengurus sisi perdata dari sengketa itu terlebih dahulu. Dalam *Wijaya melawan Kepala BPN Pontianak*,³⁹ PTUN Pontianak berhasil melindungi penggugat dari dampak kesalahan prosedur di pihak tergugat. Sengketa ini terkait penolakan perpanjangan sewa jangka panjang, karena tergugat telah memberikan hak kepada pihak lain. Pihak ini mengakui bahwa penyebab terbitnya surat hak untuk kedua kali ini bukan karena sengketa tanah, melainkan karena kesalahan pencatatan. Hakim memutuskan bahwa penggugat tidak boleh menjadi korban kesalahan itu, dan memerintahkan tergugat untuk melanjutkan memproses perpanjangan sewa jangka panjang itu.

³⁷ *Forum Keadilan*, 22 Juli 1993. Indroharto berkomentar bahwa PTUN lalai mengakui putusan pidana.

³⁸ Meskipun jumlahnya hanya sedikit. Ada tiga perkara yang saya temukan: *Tanari melawan Kepala BPN* (*Forum Keadilan* 24 November 1994), *Sugito melawan Kepala BPN* (no. 02/G/TUN/1993/PTUN-Smg.) dan perkara yang dibahas di sini.

³⁹ No. 26/PTUN/G/Ptk./1993 (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

Peradilan tata usaha negara telah memainkan peranan positif serupa dalam sengketa-sengketa tentang pencabutan hak milik,⁴⁰ satu kekuasaan lain yang dipegang BPN (antara lain Pasal 34 UU Agraria dan UU No. 29/1956). Dasar keputusan demikian adalah kekuasaan negara untuk mengawasi penggunaan tanah, yang berarti bahwa bila pemegang hak atas tanah tidak memanfaatkannya sesuai syarat-syarat dalam undang-undang, ia akan kehilangan haknya. Satu contoh yang bagus adalah *Winardi melawan Kepala BPN Cabang Bandung*.⁴¹ Penggugat memiliki hak sewa jangka panjang pada sebidang tanah di mana terletak tiga rumah sampai tahun 2001. Pada tahun 1994, ia menemukan bahwa BPN telah mencabut sewanya –bahkan tanpa memberitahunya terlebih dahulu– dan ia mengajukan gugatan ke PTUN Bandung. Gugatan ini dikabulkan di tingkat pertama dan banding, praktis tanpa pembelaan. Para hakim berpendapat bahwa tergugat telah bertindak sewenang-wenang, tanpa menunggu hasil gugatan perdata tentang kepemilikan antara penggugat dan salah satu penyewa rumah. Dalam *PT Orici melawan Kepala BPN*, tergugat bahkan telah mencabut sewa jangka panjang (untuk perkebunan) penggugat secara melanggar putusan perdata, dan memberikan hak sewa baru kepada perusahaan lain atas dasar akte notaris yang tidak sah. PTUN Jakarta memutuskan dengan benar bahwa ini adalah tindakan sewenang-wenang, dengan merujuk putusan di atas (*Sinar Pagi*, 20 Januari 1994). Ada beberapa perkara serupa ini, di mana peradilan tata usaha negara memenuhi sasaran pembuat undang-undang dengan memulihkan tindakan BPN dalam menindaklanjuti putusan perdata.⁴²

Namun, rekor peradilan tata usaha negara mengenai pembatalan keputusan tentang hak milik tidaklah selalu baik. Dalam semua perkara yang telah disebutkan, para hakim menggunakan kesewenang-wenangan sebagai dasar putusan mereka, dengan menggunakan pengujian terbatas. Begitu teknik pengujian yang relatif aman ini tidak dipergunakan, masalah kewenangan muncul kembali dan menimbulkan inkonsistensi yang sama seperti dalam hal penerbitan hak milik. Hal ini bisa digambarkan dari *Kusuma dkk. melawan BPN*,⁴³ tentang pembatalan sewa jangka panjang dan izin mendirikan bangunan – yang keduanya diterbitkan 18 tahun sebelumnya – dan penerbitan perintah pembongkaran. Alasan pembatalan

⁴⁰ Ada sembilan gugatan yang saya catat.

⁴¹ No. 35/G/PTUN-Bdg./1994, dan No. 22/B/1995/PT.TUN-Jkt.

⁴² Lihat misalnya keputusan gubernur Riau untuk membatalkan izin penambangan pasir (*Tiras*, 4 Juli 1996, *Forum Keadilan*, 15 Juli 1996), dan keputusan Bupati Lombok Timur membatalkan *land reform* (*Kompas*, 6 Mei 1992).

⁴³ No. 03/G/1991/PTUN-Jkt., No. 03/B/1992/PT.TUN-Jkt. dan No. 14K/TUN/1992 (*Mahkamah Agung* 1993). Perkara serupa dilaporkan di *Pos Kota* 20 Juli 1993 (*Kasino melawan Gubernur Jakarta dan Kepala BPN*).

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

ini adalah sengketa antara penggugat dan pihak ketiga. Pihak ketiga ini meyakinkan tergugat tentang haknya untuk mendapatkan sewa jangka panjang alih-alih penggugat. Menurutny, tanah tersebut merupakan milik ayahnya yang telah menyewakan tanah ini kepada ayah penggugat. Karena tanah ini tidak dikembalikan, ayah penggugat tidak bisa mendapatkan konversi haknya. Artinya, akar sengketa ini adalah sengketa perdata, dan sebagai akibatnya peradilan tata usaha negara hanya bisa melakukan pengujian terbatas tentang apakah keputusan tergugat ini masuk akal atau tidak. Namun PTUN Jakarta tidak menjaga jarak demikian, dan menimbang hubungan keperdataan antara penggugat dan pihak ketiga secara mendetil, dan atas dasar ini menolak gugatan. PTTUN Jakarta juga lalai memperhatikan batasan kekuasaan pengujiannya, namun tiba di kesimpulan yang berlawanan mengenai sengketa perdata ini. Menurut putusan itu, lahan tersebut belum menjadi tanah negara; penggugat mendapatkan haknya atas dasar konversi secara sah dan akibatnya tergugat diperintahkan untuk membatalkan keputusannya. Akhirnya, Mahkamah Agung membatalkan putusan di tingkat banding, namun bukan karena kelalaian pengadilan di bawahnya untuk memperhatikan batas-batas pengujian terbatas. Dengan alur pemikiran lain lagi mengenai sengketa perdata itu, para hakim agung berpendapat bahwa tanah itu *sudah* menjadi tanah negara dan dengan demikian berdasarkan haknya semula pihak ketiga ini seharusnya mendapatkan hak sewa, dan bukan penggugat.

Tiga alur pemikiran berbeda dalam perkara ini menunjukkan bagaimana pengadilan-pengadilan tidak melakukan pengujian terbatas, namun bertindak seolah-olah mereka adalah Badan Pertanahan Nasional. Tentu saja, masalah perdata dalam perkara ini sedemikian rumit sehingga aneh bahwa BPN setuju mempertimbangkan kembali keputusannya dari 18 tahun sebelumnya tanpa adanya bukti baru yang jelas. Seharusnya perkara ini terlebih dahulu diajukan ke peradilan perdata.⁴⁴ Namun karena BPN tidak menunggu hasil penyelesaian sengketa perdata, PTUN seharusnya merujuk penggugat ke peradilan perdata dan dalam kasus “kesalahan prosedural” tergugat, mereka seharusnya menangguhkan putusan yang digugat sambil menunggu hasil sengketa perdata.

⁴⁴ Pemerintah sering kali bertindak sebagai hakim dalam perkara agraria dan perumahan, seperti dibahas di atas. Catatan PTUN dalam masalah ini tidak menunjukkan konsistensi. Sementara ketua PTUN Medan memerintahkan penundaan perintah penggusuran hingga masalah kepemilikan diselesaikan melalui proses perdata dalam *Rusli melawan Walikota Medan* (*Sinar Pagi* 9 November 1993), PTUN Jakarta menolak gugatan serupa, dalam *Siti Rosmala melawan Walikota Jakarta Selatan* (*Berita Yudha*, 7 Agustus 1993).

3. Sertifikat

Badan Pertanahan Nasional bukan saja merupakan pemberi hak milik yang utama, namun juga pencatat hak milik –seperti dimuat dalam Pasal 2 dan 3 Keppres No. 26/1988. Indonesia mengikuti sistem *civil law* di mana catatan tanah disimpan oleh negara, dan transaksi tanah dilakukan di depan notaris. Perbedaan penting dari negara-negara Eropa dengan sistem serupa adalah bahwa sertifikat yang diterbitkan kepada pemegang hak milik jauh lebih penting dibandingkan salinan pencatatan resmi. Seseorang bisa membuat kontrak tentang hak milik dengan sertifikat sebagai satu-satunya bukti, bila tanah itu tidak menjadi sasaran gugatan (Pasal 22 PP No. 10/1961).⁴⁵ Menurut beberapa penulis, banyak notaris lalai memperhatikan apakah persyaratan-persyaratan ini terpenuhi.⁴⁶ Masalah lain tentang sertifikat adalah pemrosesannya sering kali sulit, karena ketidakpastian tentang kepemilikan dan jenis-jenis hak.⁴⁷

Sebelum peradilan tata usaha negara dibentuk, tidak ada langkah hukum jelas yang tersedia untuk melawan penolakan BPN untuk menerbitkan, memperpanjang, mengalihkan atau membatalkan sertifikat. Ini merupakan hasil putusan Mahkamah Agung dari tahun 1971 yang memutuskan bahwa peradilan perdata tidak berhak membatalkan sertifikat.⁴⁸ Ini berarti bahwa putusan perdata harus diserahkan kepada BPN bersama dengan permohonan pembatalan – namun tanpa langkah hukum bila ada penolakan untuk melaksanakan putusan. Sejak tahun 1991, penolakan demikian bisa diajukan ke PTUN. Sayangnya catatan peradilan tata usaha negara dalam hal ini menunjukkan pengabaian pada batas-batas kewenangan dan putusan yang tidak konsisten, seperti kita temukan di bagian-bagian terdahulu bab ini.

Masalah pertama adalah bahwa putusan peradilan perdata sering diabaikan. Sebagai contoh adalah *Yahya melawan Kepala Kantor Pertanahan*

⁴⁵ Ini menjelaskan mengapa surat-surat kabar banyak memberitakan masalah sertifikat palsu, dan pejabat sering kali mengingatkan warga agar hati-hati. Sertifikat yang dipalsukan secara resmi ini sedemikian banyaknya, sehingga diciptakanlah istilah “aspal” (asli tetapi palsu).

⁴⁶ Perangin (1987:17). Notaris-notaris sering kali tidak dapat diandalkan. Menteri kehakiman Ismail Saleh mengeluhkan karena banyak notaris tidak membuat sistem pencatatan yang baik, namun ini sebenarnya masalah kecil. Banyak masalah yang lebih besar: notaris tetap berpraktik secara tidak resmi meskipun telah purnatugas, dan bahkan – bila tanggal beberapa dokumen diperhatikan – ada yang tetap “berpraktik” meskipun telah almarhum. Di Jakarta telah dibentuk tim khusus Departemen Kehakiman untuk mengendalikan praktik notaris, namun menurut para skeptis, mereka biasanya mudah untuk disuap (*Bisnis Indonesia*, 12 Oktober 1992; *Sinar Pagi* 8 Februari 1996).

⁴⁷ Ini adalah halangan besar bagi rencana Bank Dunia untuk melakukan pencatatan lengkap tanah di Indonesia (Slaats 2000:41–68).

⁴⁸ No. 383K/Sip/1971. Lihat *Yurisprudensi Indonesia*, hal. 435–45.

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

Palembang, saat PTUN Palembang meremehkan peradilan perdata. Akar sengketa ini adalah penjualan sebidang tanah oleh penjual yang tidak berhak. Setelah menyadari cacat ini, BPN menolak memberikan sertifikat kepada pembeli, yang telah membangun rumah dan bengkel di atas tanah itu. Pembeli ini kemudian menggugat pemilik sah lahan ini atas biaya yang telah ia keluarkan, namun ia kalah di tingkat pertama, banding, kasasi dan peninjauan kembali. Setelah proses ini, PN Palembang memerintahkan agar rumah dan bengkel ini dibongkar. Namun ia masih menolak menyerah dan mengajukan gugatan ke PTUN terkait sertifikat kepemilikan. Para hakim mengabulkan gugatannya, namun mengabaikan batasan daluwarsa. Ketua majelis hakim membantah di depan pers bahwa mereka mempertimbangkan masalah kepemilikan, namun ini tentunya tidak benar. Karena sertifikat adalah satu-satunya bukti kepemilikan, ia tidak mungkin bisa dibatalkan dengan cara lain. Selain itu, putusan itu didasarkan pada dokumen-dokumen yang sama persis dengan putusan perdata (*Forum Keadilan*, 1 April 1993).

Prosedur yang tidak demikian ekstrim, namun tetap keliru, dijalankan PTUN Semarang dalam *Soediarti dan Subroto melawan Kepala Kantor Pertanahan Semarang*,⁴⁹ yaitu bahwa mereka melampirkan kesimpulan baru pada fakta-fakta yang ditimbang oleh peradilan perdata. Menurut putusan perdata itu, penggugat hanya berhak mendapatkan ganti rugi dalam bentuk uang, namun para hakim tata usaha negara memberikan “eksekusi riil”, yaitu bahwa mereka memerintahkan BPN untuk membatalkan sertifikat pihak yang kalah dalam perkara perdata dan menerbitkan sertifikat baru untuk penggugat.

Dalam perkara-perkara lain di mana tidak ada putusan perdata, para hakim tata usaha negara sering kali membuat putusan berdasarkan penilaian mereka sendiri tentang kepemilikan, dan melakukan pengujian seolah-olah mereka adalah hakim perdata. Dalam *Tjokropranolo melawan Kepala Kantor Sewa Tanah Jakarta Utara*, misalnya, PTUN Jakarta menyelidiki secara cermat kontrak penjualan dan kerumitan kepemilikan yang melandasi penolakan tergugat untuk mencatat penggugat sebagai pemilik sebidang lahan dan memberikan girik kepadanya. Penolakan ini terjadi setelah intervensi camat atas nama para pengguna lahan. Pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung juga melangkahi kewenangan mereka dengan cara serupa, ironisnya mencapai kesimpulan yang berbeda (PTUN Jakarta menolak gugatan, PTTUN Jakarta mengabulkannya dan Mahkamah Agung menolaknya

⁴⁹ No. 04/G/TUN/1994/PTUN-Smg. Contoh lain PTUN yang mengeluarkan putusan yang menggantikan putusan pengadilan umum adalah *Khaerun melawan Kepala Desa Pacar* (no. 19/G/TUN/1993/PTUN-Smg.) dan *Lamri melawan Kepala BPN*. Perkara yang terakhir ini diperumit dengan putusan pidana tentang pemalsuan dokumen yang digunakan untuk mendapatkan sertifikat (*Merdeka*, 3 Agustus 1993).

kembali).⁵⁰

Dalam *PT Indofica Housing melawan Kepala Kantor Cabang BPN Jakarta Utara*, PTUN Jakarta juga melakukan kesalahan, meskipun tidak terlalu berat, yaitu menggunakan putusan perdata sebagai dasar putusannya, *sebelum* putusan ini berkekuatan hukum. Putusan itu memerintahkan tergugat untuk menerbitkan sertifikat baru, dan memang ditujukan untuk melangkahi pelarangan eksekusi sementara putusan perdata, yang mestinya bukanlah keinginan para penyusun UU PTUN (*Merdeka*, 20 September 1995; *Jayakarta*, 12 Oktober 1995).

Perlu diperhatikan bahwa para hakim tata usaha negara tidaklah selalu bersikap demikian, dan dalam sejumlah kasus tentang sertifikat mereka telah menunjukkan penghargaan yang benar terhadap hubungan antara peradilan tata usaha negara dan perdata. Dalam beberapa perkara mereka merujuk penggugat ke pengadilan perdata,⁵¹ sementara dalam perkara lainnya ketaatan pada batasan daluwarsa perkara mencegah campur aduknya kewenangan.⁵²

Selain itu, peradilan tata usaha negara juga menunjukkan bahwa mereka bisa melengkapi proses peradilan perdata. Dalam *Ratnaningsih melawan Kepala Kantor Pertanahan Bekasi*,⁵³ PTUN Bandung memulihkan dampak miskomunikasi antara ketua pengadilan negeri Garut dan tergugat. Tergugat lalai mencatat penyitaan sebuah rumah yang hendak dilelang. Rumah tersebut kemudian dijual secara ilegal dan dilelang secara legal pada saat yang sama, namun karena penyitaan ini belum dicatat, tergugat memberikan sertifikat kepada pembeli. PTUN tidak mengabulkan gugatan untuk mendapatkan sertifikat, namun memerintahkan tergugat untuk membatalkan sertifikat pembeli dan mengembalikan ke keadaan semula. Untuk mendapatkan putusan tentang masalah kepemilikan, penggugat dirujuk ke pengadilan perdata.

Namun, mungkin lebih baik bila kewenangan dalam perkara-perkara demikian ditempatkan di tangan satu pengadilan. Ini akan mencegah banyak masalah kewenangan, dan menghemat waktu dan uang. Sebenarnya, pada tahun 1993 ada putusan Mahkamah Agung yang diterbitkan yang mengarah ke hal ini. Membatalkan alasan putusan dari tahun 1971, Mahkamah Agung berpendapat bahwa pengadilan perdata memiliki kekuasaan untuk mencabut kekuatan hukum sebuah sertifikat

⁵⁰ *Media Indonesia*, 30 Maret 1993; *Merdeka*, 6 Desember 1994; *Forum Keadilan*, 5 Januari 1995. Perkara serupa yang diterbitkan adalah No. 53/TUN/1991/PTUN-Sby. (Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

⁵¹ Contohnya No. 03/G/TUN/1993/PTUN-Smg., atau No. 10/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

⁵² Contohnya No. 40/G/PTUN-Bdg./1993, atau No. 15/G/PTUN-Bdg./1992.

⁵³ No. 25/G/PTUN-Bdg./1993. Perkara yang serupa adalah No. 12/G/TUN/1993/PTUN-Smg. dan No. 09/G/PTUN Bdg./1993.

VI. Hukum agraria dalam Peradilan Tata Usaha Negara

yang digugat.⁵⁴ Hal ini akan menghindarkan keharusan untuk berperkara di PTUN. Namun, Mahkamah Agung belum pernah membahas kembali masalah ini, mungkin karena seperti dalam banyak perkara lain, hakim-hakim agung lainnya memiliki opini yang berbeda. Ini ditunjukkan oleh ketua muda Suraputra, yang pada tahun 1996 mengirimkan surat ke semua PTUN yang menyatakan bahwa dalam perkara yang melibatkan pemalsuan sertifikat, PTUN bisa menyelidiki masalah itu tanpa menunggu hasil proses pidana atau perdata.⁵⁵ Terlepas dari status yuridis surat ini, tampaknya ini akan menimbulkan masalah kewenangan.

4. Kesimpulan

Sementara hukum kepegawaian jelas merupakan bagian hukum tata usaha negara dan tidak menimbulkan masalah kewenangan antara peradilan tata usaha negara dan perdata, hukum agraria berada di tengah-tengah keduanya dan menimbulkan kerumitan serta kebingungan. Lebih penting lagi, konsep tentang tanah negara dan fungsi kemasyarakatan tanah telah memberikan pengaruh besar bagi pemerintah dalam hubungan keperdataan, yang diperkuat oleh program pencatatan yang cermat dan peralihan antara hak yang berdasarkan kebiasaan ke hak yang berdasarkan hukum negara. Sebagai akibatnya, masalah kewenangan menghantui semua kemungkinan pencapaian peradilan tata usaha negara dalam bidang ini, dan mengarah ke kesimpulan bahwa pemecahan terbaik adalah kewenangan penuh bagi peradilan perdata dalam hal sengketa tanah, atau pembentukan pengadilan agraria khusus (Seperti dikatakan Fitzpatrick 1997:205 dan seterusnya).

Sebenarnya, masalah ini telah dapat diramalkan sejak semula. Sementara PTUN dianggap bisa mengendalikan tindakan BPN, semua keputusan yang berada dalam kewenangan mereka – dengan pengecualian penerbitan izin lokasi – merupakan bagian hukum perdata. Asal muasal terlibatnya PTUN dalam hukum agraria mungkin adalah keraguan BPN atau badan pendahulunya untuk mengakui supremasi peradilan perdata.⁵⁶ Namun, asumsi bahwa PTUN berkewenangan untuk menegakkan putusan peradilan perdata pastilah hanya harapan semua: pada akhirnya semua pengadilan bergantung pada kemauan pemerintah untuk melaksanakan putusan-putusannya.

⁵⁴ No. 556.K/Pdt/1987, diterbitkan dalam (1993), 92 *Varia Peradilan*.

⁵⁵ Surat No. 41/Td.TUN/V/1996 memuat hasil diskusi lokakarya hakim tata usaha negara (dimuat dalam [Feb. 1997], 9 *Gema Peratum*, hal. 156–9).

⁵⁶ Hingga titik tertentu keadaan ini diciptakan oleh Putusan Mahkamah Agung No. 383K/Sip/1971, yang menyatakan bahwa pengadilan perdata tidak dapat membatalkan sertifikat tanah.

Bila penafsiran tentang aturan-aturan pertanahan lebih seragam, masalah ini mungkin tidak akan terlalu parah. Namun, karena keadaannya tidak demikian, dan karena pengadilan perdata menolak disingkirkan oleh rekan-rekan mereka di PTUN, sering kali terjadi putusan yang saling bertentangan, dan “berbelanja pengadilan” atau kebalikannya, yaitu saling lempar antar pengadilan, menimbulkan masalah kepastian hukum. Sejauh ini, belum ada usaha serius dari MA untuk mencegah pertikaian demikian, sebaliknya, berkali-kali Mahkamah Agung sendiri mengabaikan putusan-putusan perdata dalam perkara-perkara tata usaha negara.

Berfokus pada penerapan hukum agraria oleh PTUN, kita bisa menemukan tiga hal lain. Pertama, terkait penguasaan tanah secara tidak sah, interpretasi yudisial sama-sama tidak konsistennya dengan peraturan yang ada, dalam beberapa kesempatan menganggap bahwa penguasaan bisa memberikan hak kepemilikan, sementara dalam kesempatan lainnya bahkan sama sekali tidak memberikan hak untuk mendapatkan ganti rugi. Kedua, pengadilan jarang sekali menggunakan prinsip kesetaraan atau mengasumsikan terjadinya penyalahgunaan wewenang atau kesewenang-wenangan; mereka menolak menggunakan prinsip-prinsip ini meskipun ada indikasi kuat bahwa tergugat telah melakukan hal-hal di atas. Ketiga, mereka juga tidak membatasi diri untuk melakukan pengujian terbatas, terutama dalam perkara-perkara tentang preferensi untuk mendapatkan hak milik: di sini para hakim mengabaikan gugatan seakan-akan BPN tidak memiliki kekuasaan sama sekali untuk menentukan hak milik itu.

Namun demikian, para hakim tetap telah menghasilkan putusan-putusan yang benar dan melindungi warga negara dari tindakan-tindakan melanggar hukum yang dilakukan BPN. Masalahnya adalah bahwa sistem peradilan tidak mendorong terjadinya hal ini, yang akan saya bahas lebih lanjut dalam bab VII dan VIII.

BAB VII

Hukum konstitusi dalam Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun berjumlah relatif sedikit, gugatan tata usaha negara tentang hukum konstitusi telah menarik banyak perhatian dan cukup banyak menentukan kesan tentang PTUN di kalangan masyarakat luas.¹ Alasannya tentu saja bahwa gugatan demikian terkait dengan ciri-ciri institusional mendasar negara, dan paling jelas menggambarkan peran pengadilan sebagai kekuatan potensial sebagai pengimbang kekuasaan negara. Para hakim tata usaha negara menghadapi tekanan besar dalam menyelidiki perkara-perkara demikian, di satu sisi dari badan tata usaha negara (yang tidak ingin masalah ini dibesar-besarkan di masyarakat luas) dan di sisi lain dari masyarakat (yang cenderung mendukung penggugat). Ini menimbulkan catatan yang tidak berimbang, dengan beberapa putusan yang amat berani, dan satu bencana peradilan, yaitu putusan MA mengenai perkara *Tempo*.

Hingga belakangan ini, bentuk dan substansi hukum konstitusi di Indonesia tidak memungkinkan campur tangan pengadilan. Hanya beberapa hak asasi dan kebebasan politik yang dijamin dalam undang-undang dasar, dan Orde Baru menciptakan sistem pelarangan dan kendali terhadap semua kegiatan politik. Akibatnya nyaris tidak ada dukungan konstitusional bagi mereka yang menggugat bahwa ketentuan-ketentuan statutoris telah melanggar hak asasi. Meskipun struktur ini sedang dibongkar, masih diperlukan waktu dan perjuangan politik sebelum kerangka konstitusi baru demi terciptanya supremasi hukum dapat terbentuk.

Dalam bab ini saya akan membahas perkara-perkara tentang masalah hukum konstitusi yang sejauh ini telah diselidiki PTUN.² Perundang-undangan yang dibahas berasal dari masa Orde Baru. Saya

¹ Bab ini tidak membahas keputusan-keputusan tata usaha negara yang berdasarkan hukum konstitusi, namun tentang keputusan tata usaha negara yang terkait masalah hukum konstitusi. Hal yang pertama ini dikecualikan dari yurisdiksi PTUN, seperti dibahas dalam bab III bagian 1(d).

² Ada beberapa subjek yang telah diperiksa PTUN –seperti *recall* anggota DPR– yang tidak akan dibahas karena kurangnya data. Penelitian saya memang tidak dimaksudkan sebagai penelitian yang lengkap.

yakin bahwa beberapa dari mereka telah dibatalkan, namun karena perubahan hukum saat ini berjalan pesat, beberapa peraturan yang lain pun mungkin juga telah dibatalkan pada saat buku ini diterbitkan.

1. Kebebasan beragama

(a) *Organisasi keagamaan*

Agama merupakan masalah sensitif dalam hukum konstitusi Indonesia sejak merdeka hingga kini. Perancangan UUD 1945 dan Konstituante menunjukkan perbedaan mendasar antara para pendukung negara Islam dan sekuler. Sebagai kompromi, Pancasila mengakui Ketuhanan yang Mahaesa sebagai dasar negara yang pertama. Ini berarti bahwa negara berketuhanan, namun menjamin kebebasan beragama sebagai salah satu hak asasi yang dijamin UUD 1945. Pasal 29 berbunyi:

1. Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Mahaesa.
2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.

Namun, kebebasan beragama dikekang oleh aturan-aturan hukum. Pemerintah menganggap perlu mengendalikan semua kegiatan keagamaan untuk menjaga stabilitas sosial dan politik, yang terancam bukan saja oleh ketegangan antara Islam dan non-Islam, namun juga oleh sengketa agama di kalangan Islam sendiri. Instrumen utama yang digunakan adalah kendali organisasional yang ketat dan larangan mengajak orang bepergian agama (Lihat antara lain, Surbakti 1991).

Karena negara berdasarkan ketuhanan, Indonesia adalah satu dari sedikit negara yang memiliki Departemen Agama, yang menjadi pusat mekanisme pengendalian agama. Departemen lain yang penting adalah Departemen Dalam Negeri, yang berdasarkan UU No. 8/1985 mengawasi semua organisasi kemasyarakatan. Unsur-unsur utama undang-undang ini adalah persyaratan bahwa semua organisasi menjadikan Pancasila sebagai asas tunggal dan pemberian kekuasaan luas kepada menteri dalam negeri untuk membekukan atau membubarkan organisasi (Pasal 13-17).³

Bentuk pengendalian lain Orde Baru terhadap organisasi sudah berjalan lama sebelum disahkannya UU No. 8/1985, namun dimuat dalam Pasal 8 undang-undang tersebut: "Untuk lebih berperan dalam melaksanakan fungsinya, organisasi kemasyarakatan berhimpun dalam satu wadah pembinaan dan pengembangan yang sejenis." Wadah demikian menjamin bahwa aturan pemerintah tersebut dilaksanakan oleh para anggotanya, sehingga pemerintah hanya perlu berurusan

³ Tentang UU No. 8/1985, lihat Mulya Lubis (1993:213-31).

VII. Hukum konstitusi dalam Peradilan Tata Usaha Negara

dengan beberapa organisasi wadah. Ada lima organisasi demikian yang mengatasi agama-agama di Indonesia.⁴ Pengucilan dari organisasi wadah tidak saja berarti bahwa satu kelompok tidak lagi mendapatkan akses, namun juga sering kali menjadi titik awal pelarangan resmi. Maka tidak mengherankan bahwa organisasi-organisasi dengan keras melawan usaha untuk mengeluarkan mereka dari organisasi wadah, yang menimbulkan jenis sengketa pertama di bidang ini yang diselidiki oleh PTUN.

Sejak awal, perlu dijelaskan bahwa PTUN tidak bisa menawarkan banyak kesempatan kepada para penggugat dalam perkara-perkara demikian, karena ketatnya kerangka peraturan dan kenyataan bahwa organisasi-organisasi wadah demikian sering kali menjadi bagian dari pemerintah. Ini bisa digambarkan oleh *SAI dan MBI melawan Dirjen Bimas Buddha dan Hindu Departemen Agama dan Walubi*. Perkara ini terkait keputusan pemimpin organisasi wadah Buddha, Walubi, untuk mengucilkan dua organisasi yang menjadi penggugat dari keanggotaannya,⁵ dan surat perintah dari tergugat pertama yang menginstruksikan kepada kantor cabang departemen untuk bertindak sesuai dengan keputusan yang digugat. Para penggugat membantah bahwa mereka telah melanggar kode etik Walubi atau telah merugikan kepentingan institusi agama pada umumnya, seperti dituduhkan dalam keputusan yang digugat. Pada awalnya mereka cukup berhasil, ketika PTUN Jakarta memerintahkan penundaan kedua keputusan ini karena bersifat sewenang-wenang. Namun kemudian majelis hakim – yang diketuai Mangkoedilaga, yang sebelumnya memerintahkan penundaan ini – berpandangan bahwa kedua gugatan ini berada di luar kewenangan PTUN, yang sebenarnya tidak terlalu bisa dikritik: Walubi adalah badan organisasi masyarakat, dan surat perintah itu tidak bersifat final.⁶

Instrumen hukum penting lainnya adalah perizinan yang diperlukan untuk semua jenis kegiatan. Terdapat seperangkat aturan yang sumir yang bisa digunakan untuk untuk penolakan, seperti “Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya” (Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/Ber/Mdn-Mag/1969). Penolakan terhadap izin ini praktis merupakan pelarangan terhadap organisasi, dan sekali lagi sulit bagi PTUN untuk mengambil tindakan.

⁴ Organisasi-organisasi tersebut adalah Majelis Ulama Indonesia, Dewan Gereja-Gereja di Indonesia, Majelis Agung Waligereja Indonesia, Parisada Hindu Dharma Pusat dan Perwalian Umat Buddha Indonesia. Terkait organisasi-organisasi Islam, keadaannya lebih rumit karena dua organisasi Islam terbesar dan tertua (Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah) tidak berafiliasi dengan MUI (Surbakti 1991:143 dst.).

⁵ Aspek-aspek yurisdiksi perkara ini dibahas dalam bab III bagian 1(a).

⁶ *Merdeka*, 4 Januari 1995; *Sinar Pagi*, 28 Januari 1995; *Berita Yudha*, 2 Februari 1995.

JAI melawan Muspika Tanjungpura terkait dengan penolakan tergugat untuk mengizinkan jemaat Ahmadiyah (JAI) berkumpul. JAI sebelumnya telah dikeluarkan dari MUI karena dianggap sesat, dan menteri agama telah mengeluarkan surat edaran yang dapat digunakan untuk melarang kegiatan JAI. Namun, PTUN Medan tidak perlu menguji keputusan itu secara mendalam, karena ia dengan benar mengasumsikan bahwa tergugat tidak berkewenangan untuk mengeluarkan penolakan demikian.⁷ Karena adanya surat edaran di atas, pengujian yang mendalam mungkin tidak akan memberikan hasil yang menguntungkan penggugat, seperti ditunjukkan dua tahun kemudian dalam *JAI melawan Kapolda Sumatra Utara*, di mana pengadilan yang sama menolak gugatan yang nyaris serupa (*Forum Keadilan*, 31 Maret 1994). Alternatif yang terbuka bagi pengadilan hanyalah untuk menguji secara langsung peraturan yang terkait jaminan konstitusional untuk kebebasan beragama, yang secara teoretik dimungkinkan. Ini memerlukan keberanian luar biasa, dan dapat dipahami bahwa para hakim tidak melangkah sejauh ini.

Kedua perkara ini menunjukkan betapa sulit bagi PTUN untuk melindungi hak warga negara untuk bebas beragama. Namun, meskipun Orde Baru memiliki banyak kesempatan untuk melarang organisasi agama melalui hukum, ia tidak ragu-ragu untuk menggunakan cara-cara di luar hukum bila dianggap perlu – dan ini menimbulkan kesempatan baik untuk memanfaatkan PTUN. Terutama bila sebuah organisasi besar hendak ditempatkan di bawah kendali, cara-cara di luar hukum sering kali dianggap lebih mangkus dibandingkan hukum. Pertimbangan demikian menimbulkan perkara berikut ini, yaitu *Nababan melawan Kepala Bakorstanas Sumatra Utara* yang terkenal. Perkara ini adalah yang terpenting yang melibatkan organisasi keagamaan, baik dalam hal publisitas maupun substansi hukum yang dipermasalahkan. Pertanyaan mendasar yang harus dijawab para hakim adalah apakah keputusan badan intelijen bisa digugat ke PTUN. Bila jawabannya adalah ya, pengadilan akan sedikit banyak terpaksa untuk mengabulkan gugatan, karena Bakorstanas bekerja di luar sistem hukum dan hanya memiliki kekuasaan untuk melakukan koordinasi.⁸ Namun, para hakim di PTUN Medan berusaha mencari jalan tengah.

Sengketa ini melibatkan *Huria Kristen Batak Protestan (HKBP)*. Memanfaatkan persaingan internal di dalam gereja ini, tergugat mencopot Ephorus Nababan yang “membanggang” dan menunjuk orang lain sebagai “pejabat sementara ephorus” untuk mengadakan sinode khusus untuk memilih ephorus baru. Nababan mendatangi

⁷ *Tempo*, 27 Juni 1992; *Forum Keadilan*, 31 Maret 1994. Lihat juga bab III bagian 1(a).

⁸ Badan intelijen dianggap sebagai institusi “ekstrajudisial”. Lihat misalnya Mulya Lubis 1993:105–6.

pengadilan dan menuntut penundaan serta pembatalan keputusan Bakorstanas. Terjadilah hal yang tak terpikirkan: ketua PTUN Medan Lintong Siahaan mengabulkan permohonan penundaan, meskipun dengan redaksi yang berhati-hati. Namun, tergugat marah besar, mengabaikan putusan dan menuduh Siahaan berpihak, karena Siahaan adalah umat HKBP. Meskipun pengadilan membantah tuduhan ini, Siahaan mengundurkan diri dari majelis hakim – konon karena harus menghadiri sebuah konferensi. Dengan ketua yang baru, majelis hakim mengeluarkan sebuah “putusan dispensasi” yang sebelumnya tidak dikenal untuk mencabut dampak perintah penundaan dan akhirnya menolak gugatan.⁹ Keanehan dari putusan mereka adalah bahwa mereka menerima status tergugat kepala Bakorstanas, namun menolak gugatan. Seperti disebutkan di atas, kedua sikap ini saling bertentangan, karena pejabat Bakorstanas tidak berkewenangan untuk mengeluarkan keputusan yang mengikat ke luar. Namun, dengan banyaknya tekanan politik dalam perkara ini, tidak dapat dibantah bahwa para hakim menunjukkan keberanian – setidaknya hakim ketua Siahaan. *Nababan melawan Kepala Bakorstanas Sumatra Utara* merupakan contoh klasik batasan kekuasaan PTUN di bawah Orde Baru.

(b) Pengakuan agama dan pencatatan perkawinan

Selain batasan-batasan yang dibahas di bagian terdahulu, Orde Baru hanya mengakui lima agama resmi: Islam, Kristen Protestan, Kristen Katolik, Hindu, dan Buddha. Kepercayaan yang tidak diakui sebagai agama resmi memiliki dampak besar bagi para penganutnya ketika berhadapan dengan negara, karena negara tidak bersifat sekuler. Para penganut agama yang tidak diakui tidak hanya tidak mendapatkan dukungan negara ketika hendak membangun tempat ibadat, namun juga bila menuliskan agama mereka dalam dokumen-dokumen resmi. Biasanya pembatasan hak kebebasan beragama ini dibenarkan dengan merujuk Ketetapan MPRS No. XXVII/1966 yang sumir: “Semua agama yang diakui negara akan mendapatkan kesempatan yang sama.” Namun ketentuan ini tidak pernah diterapkan secara resmi. Pengakuan terhadap lima agama resmi ini hanya bisa ditafsirkan dari rancangan organisasi Departemen Agama (Keppres No. 45/1974), dari rancangan organisasi wadah seperti disebutkan di atas dan dari tindakan-tindakan pemerintah.

⁹ *Kompas*, 23 Januari 1993; *Kompas*, 8 Februari 1993; *Sinar Pagi*, 25 Januari 1993; *Forum Keadilan*, 4 Maret 1993. Menariknya, empat tahun kemudian Nababan memenangkan gugatan perdata terhadap Sinode Luar Biasa tentang penunjukan ephorus baru Simanjuntak. Menurut hakim, Sinode lalai memperhatikan anggaran dasarnya sendiri (*Forum Keadilan* 30 Desember 1996). Lihat bab IX bagian 1 untuk pertimbangan lebih dekat tentang pengunduran diri ketua majelis hakim.

Hal ini jelas bertentangan dengan undang-undang dasar. Beberapa peraturan yang lebih rendah memang menyebutkan masalah pengakuan, namun tidak satupun secara tegas menyatakan bahwa suatu kepercayaan tertentu diakui atau tidak. Contoh yang bagus adalah Keppres No. 14/1967, yang ditujukan untuk menghapuskan semua bentuk pemujaan keagamaan Tionghoa dari ranah publik, namun tidak menyebutkan bahwa ajaran agama ini tidak diakui.

Dampak paling berat dari kebijakan ini dapat ditemukan dalam hukum perkawinan, di mana akibat Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan (UU No. 1/1974), perkawinan sekuler dihapuskan:

Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Negara mewajibkan bahwa perkawinan tersebut dicatatkan,¹⁰ sehingga perkawinan yang dilakukan menurut hukum agama yang tidak diakui tidak dapat dicatatkan (Surbakti 1991: 362-4).

Para pengikut aliran kepercayaan biasanya dicatat sebagai umat Islam. Banyak kelompok Islam menganggap pengakuan “aliran kepercayaan” sebagai suatu penghinaan terhadap Islam. Akibat tentangan ini, pemerintah terpaksa beberapa kali mengalah dan membatalkan rencana ini. Pada tahun 1978, setelah terjadi pertentangan lagi pemerintah secara tegas memerintahkan catatan sipil dan KUA untuk menolak mengesahkan perkawinan atas dasar “aliran kepercayaan”. Tampaknya banyak kantor yang meminta instruksi tentang hal ini.¹¹

Pertanyaan tentang apakah pemerintah bisa menolak mencatat perkawinan yang dilaksanakan berdasarkan kepercayaan yang tidak diakui dua kali dibahas oleh PTUN. Perkara-perkara ini terjadi secara berturut-turut dan menunjukkan bagaimana dalam bidang-bidang yang membingungkan ini para hakim bisa dengan mudah mencapai putusan yang berbeda.¹² Perkara pertama, *Wijaya melawan Kepala Catatan Sipil Surabaya*, bergantung pada pertanyaan tentang apakah Konghucu adalah agama atau bukan. Para penggugat ditolak pencatatannya di Catatan Sipil dengan alasan bahwa Konghucu bukan agama resmi. Mereka

¹⁰ Undang-undang ini sendiri, atau aturan pelaksanaannya, PP No. 9/1975, tidak terlalu jelas mengenai hal ini. Penyebabnya adalah tentangan pihak Islam terhadap rancangan awal UU Perkawinan. Lihat Cammack, M. *et al.* 1996:61-5.

¹¹ Lihat surat no. B.VI/1/1215/1978 dari menteri agama kepada semua gubernur di Indonesia.

¹² Saya menemukan satu perkara lain yang memunculkan pertanyaan tentang pengakuan. Perkara ini adalah gugatan dari organisasi Konghucu terhadap perintah walikota Semarang untuk mencabut sebuah papan dari gang kecil yang menyatakan bahwa Konghucu adalah agama. Gugatan ini ditarik sebelum pengadilan membuat putusan (no. 08/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).

mengajukan penolakan ini ke PTUN Surabaya, dan sejumlah pakar menyatakan di pengadilan bahwa Konghucu memiliki semua ciri agama dan sesuai dengan dasar negara Pancasila.¹³ Selain itu, pengacara mereka mengacu ke preseden yang menunjukkan dua kasus di mana perkawinan telah dicatat berdasarkan agama Konghucu. Dukungan lain didapatkan dari pidato Presiden Soeharto, yang pada tahun 1992 menyatakan “kita tidak mengenal agama resmi dan tidak resmi” dan dari Penjelasan Keppres No. 1/1965 yang menyebutkan Konghucu sebagai salah satu dari enam agama resmi. Namun, hakim menolak gugatan. Dalam putusan mereka, mereka hanya menyatakan bahwa Konghucu bukanlah agama resmi dan Catatan Sipil bertindak benar dalam menolak permintaan penggugat (*Kompas*, 13 Juni 1996, 11 Juli 1996 dan 14 Agustus 1996; *Forum Keadilan*, 23 September 1996).

Segera sesudahnya, PTUN Jakarta menyidangkan *Gumirat dan Susilawati melawan Kepala Catatan Sipil Jakarta*. Para penggugat, yang menganut kepercayaan Madrais, juga ditolak pencatatan perkawinannya. Beberapa argumen penggugat serupa dengan argumen yang diajukan di perkara terdahulu – termasuk rujukan ke presiden – namun strategi mereka berbeda. Mereka berargumen bahwa perkawinan mereka berdasarkan adat dan bukan aliran kepercayaan. Para hakim menerima argumen ini dan memutuskan bahwa kepercayaan penggugat terkait dengan hukum adat: mereka memerintahkan Catatan Sipil untuk membatalkan penolakannya dan melakukan pencatatan – atas dasar adat (*Kompas*, 12 Mei 1997 dan 17 Mei 1997; *Forum Keadilan*, 2 Juni 1997, 2 Juli 1997 dan 25 Agustus 1997).

Putusan ini memancing banyak komentar. Sementara ada beberapa tanggapan positif, termasuk dari menteri kehakiman Oetoyo Oesman, yang lainnya tidak demikian. Menteri Agama menyatakan bahwa “hidup bersama atas dasar perkawinan yang tidak berdasarkan agama sama dengan kumpul kebo”, dan Komite Solidaritas Dunia Islam mengeluarkan pernyataan bahwa “bila perkawinan demikian diterima, akan timbul kekacauan masyarakat” (*Forum Keadilan*, 25 Agustus 1997). Beberapa pakar hukum terkenal juga terlibat dalam perdebatan ini, seperti mantan ketua muda MA untuk urusan hukum agama Bustanul Arifin, yang berpendapat bahwa putusan itu melanggar pedoman MA yang melarang perkawinan atas dasar selain agama. Ini mendapatkan tanggapan dari pengacara hak asasi manusia Nursyahbani Katjasungkana, yang menyatakan bahwa pedoman itu tidak terlalu tegas, karena MA sendiri melanggarnya setidaknya dua kali. Menurut Arifin, ini tidak berarti apa-apa “karena dua putusan bukanlah yurisprudensi” (*Republika*, 21 Juli 1997). Tanggapan-tanggapan ini, dan yang lainnya, menunjukkan

¹³ Dalam pemeriksaan, diadakan seminar ilmiah tentang pertanyaan ini. Tampaknya hampir semua pakar di bidang ini hadir dan mendukung pandangan bahwa Konghucu adalah sebuah agama (*Forum Keadilan* 15 Juli 1996).

bagaimana warga Indonesia terbelah mengenai masalah ini – baik di dalam maupun di luar pemerintah dan badan peradilan. *Gumirat dan Susilawati melawan Kepala Catatan Sipil Jakarta* juga menunjukkan bahwa menteri dalam negeri berubah pikiran mengenai hal ini, sebelumnya menginstruksikan kepada catatan sipil untuk mengesahkan perkawinan yang berdasarkan aliran kepercayaan, namun kemudian menanggukuhkan instruksi ini. Temuan menarik lainnya adalah surat perintah Gubernur Jawa Tengah yang memerintahkan catatan sipil untuk menolak mencatat perkawinan yang berdasarkan aliran kepercayaan, bahkan setelah dikeluarkannya perintah pengadilan.

Hukum mencerminkan keterbelahan ini dalam ketidakjelasan, sehingga hakim bisa menemukan alasan untuk melandasi putusan di pihak manapun. Para hakim dalam *Wijaya melawan Kepala Catatan Sipil Surabaya* menempatkan diri di sisi yang aman melalui interpretasi legalistik mereka, yang tidak memperhatikan konstusionalitas praktik Catatan Sipil. Ketua pengadilan mendukung majelis hakim dengan pernyataan tentang pembagian kerja antara pemerintah dan pengadilan: keputusan-keputusan demikian tidak dibuat oleh pengadilan. Namun, ia mengkritik pemerintah yang tidak bertanggung jawab untuk mengeluarkan peraturan yang jelas tentang pengakuan agama. Para hakim dalam kasus Madrais jelas lebih berani, namun menghindari masalah konstusional sensitif tentang agama dengan merujuk pada adat. Namun, sebagai akibatnya putusan mereka sebenarnya tidak banyak didukung oleh fakta-fakta dalam perkara ini. Hal ini ditunjukkan pakar hukum perkawinan Ichtiyanto, yang berkomentar bahwa kepercayaan Madrais tidak bisa dianggap sebagai adat Sunda (*Gatra* 26 Juli 1997). Artinya, kedua perkara ini jelas menunjukkan ketakutan hakim membawa masalah politik ke ranah peradilan, yaitu melalui interpretasi konstusional.

Masalah lain dalam hukum perkawinan adalah perkawinan antara pengikut agama yang berbeda (kawin campur). Sejak pengesahan UU Perkawinan, Mahkamah Agung selalu berpandangan bahwa dalam perkara-perkara demikian hukum kolonial masih berlaku, karena UU Perkawinan tidak memberikan alternatif (Pompe 1988:272–3; Ichtiyanto 1993:147–54). Namun pada tahun 1989, Mahkamah Agung tiba-tiba berubah pikiran, dan mengeluarkan putusan yang menyatakan bahwa terdapat “kekosongan hukum”. Bila calon pasangan dengan agama berbeda mendatangi Catatan Sipil, Catatan Sipil akan mengasumsikan bahwa pihak perempuan secara tersirat meninggalkan agamanya (Pompe 1991:261–72). Kini telah diketahui bahwa MA sendiri terbelah mengenai hal ini, sehingga tidak ada gambaran tentang apa yang terjadi apabila ada gugatan tentang masalah ini (Ichtiyanto 1993; Pompe 1988; Cammack *et al.* 1996). Namun, dalam *Sudiningsih dan Geluk melawan Kepala*

Catatan Sipil Jakarta, PTUN Jakarta hanya menambah kerumitan akibat putusan hakim untuk menerapkan pandangan pribadi mereka, dan bukan mengikuti aturan-aturan yang sudah ada tentang kewenangan. Yang menjadi masalah bukanlah penolakan tergugat untuk mencatat perkawinan antara Sri Yogi Sudiningsih yang beragama Islam dan Anthonie Geluk yang beragama Kristen, namun penolakannya untuk melaksanakan perintah pengadilan perdata. Sebelum beralih ke PTUN, para penggugat telah mendapatkan perintah dari PN Jakarta Barat bahwa Catatan Sipil harus mengesahkan perkawinan mereka (ketika mereka mengajukan gugatan ini, PTUN belum mulai bekerja). Namun, Catatan Sipil tetap bersikukuh. Mengabaikan semua aturan dasar tentang pembagian kewenangan, PTUN hanya menguji penolakan awal dan mencapai kesimpulan bahwa Catatan Sipil telah bertindak benar. Akibatnya mereka menolak gugatan (*Merdeka*, 4 November 1991; *Editor*, 23 November 1991; *Merdeka*, 11 Desember 1991; *Kompas*, 29 April 1992). Perkara ini menunjukkan bagaimana keraguan untuk mengeluarkan aturan-aturan yang tegas tentang subjek-subjek sensitif bisa menimbulkan putusan yang saling bertentangan, dan mendorong hakim untuk mengikuti kepercayaan mereka sendiri. Tampaknya ini lebih penting bagi mereka dibandingkan pertimbangan-pertimbangan terkait proses beracara yang benar.

2. Kebebasan berpendapat dan berekspresi

Kebebasan berpendapat dan berekspresi tidak dijamin undang-undang dasar, meskipun disebutkan sekilas dalam Pasal 28 UUD 1945, "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang." Pasal ini diimplementasikan melalui berbagai undang-undang dan peraturan, yang menimbulkan batasan-batasan preventif dan represif yang serius pada pelaksanaan kebebasan-kebebasan itu. Terkait dengan kebebasan berbicara dan berpendapat, aturan-aturan yang paling menindas bersifat pidana. Sebagai peninggalan masa penjajahan, ketentuan-ketentuan ini memberikan kekuasaan yang praktis tidak terbatas kepada negara untuk menuntut mereka yang mengeluarkan pandangan di muka umum yang tidak sesuai dengan kehendak penguasa.¹⁴ Selain itu, terdapat banyak aturan lain yang bersifat administratif untuk membatasi kebebasan berpendapat. Hampir semuanya bersifat preventif, mulai dari sensor film dan televisi hingga izin untuk berbagai macam kegiatan kemasyarakatan.

Perkara PTUN pertama yang terkait kebebasan berpendapat adalah

¹⁴ Undang-undang yang terpenting adalah UU Anti Subversi (Keppres No. 11/1963, disahkan melalui UU No. 5/1969), pasal-pasal "*haatzai artikelen*" dalam KUHP dan Pasal 207 dan 208 KUHP, yang melarang pernyataan kebencian terhadap kekuasaan negara.

tentang izin demikian. Gugatan ini dilakukan terhadap pembatalan izin pertunjukan dari Kepala Direktorat Sosial Politik dan Kepala Kantor Cabang Dinas Pariwisata untuk penampilan lakon *Senandung Terpuruk dari Balik Tembok Pabrik*. Pembatalan ini terjadi setelah konsultasi antara tergugat, Kodam Jakarta Raya dan kantor cabang Departemen Tenaga Kerja setempat. Alasan pembatalan ini adalah karena lakon ini akan “berpengaruh negatif terhadap stabilitas pembangunan nasional”. Untuk mendapatkan izin, penggugat harus mengganti judul maupun alur cerita lakon itu. Satu hal menarik adalah bahwa izin yang dicabut itu tidak diberikan oleh tergugat, melainkan oleh kantor cabang Departemen Pendidikan dan Kebudayaan – jadi gugatan yang diajukan ini tampaknya cukup kuat. Namun, para hakim PTUN Jakarta mengasumsikan dengan benar bahwa pembatalan ini tidak bersifat mengikat, sehingga hanya penolakan terhadap permintaan izin itu saja yang bisa digugat. Namun, para hakim juga menyatakan bahwa para tergugat telah melanggar kewajiban untuk kehati-hatian dan pembatalan keputusan yang diberikan oleh badan lain adalah pelanggaran hukum konstitusi (*Pos Kota*, 16 Juni 1995; *Jayakarta*, 16 Juni 1995; *Kompas*, 17 Oktober 1995). Bahwa para hakim memberikan kritik keras terhadap gugatan yang sebenarnya mereka tolak karena berada di luar wewenang mereka bukanlah hal yang tidak lazim dalam perkara-perkara sensitif dalam hal politik, seperti akan kita lihat di bagian-bagian berikut. Namun, mudahnya beberapa hakim PTUN mengasumsikan bahwa mereka tidak berkewenangan menunjukkan adanya perbedaan tingkat keberanian politik di antara mereka.

Sebuah kasustata usahanegara yang terkenal, *Budiman melawan Yayasan Universitas Kristen Satya Wacana*, terkait dengan kebebasan berpendapat dan berekspresi terkait hukum kepegawaian dan ketenagakerjaan. Adalah hal yang perlu dicatat bahwa para hakim bersedia melakukan pengujian terbatas terhadap pemberhentian dengan memperhatikan hak-hak asasi dan bahkan mengabulkan gugatan atas dasar tersebut. Penggugat, seorang “pembangkang” dan sosiolog Arief Budiman, diberhentikan oleh tergugat karena kritiknya yang terus menerus terhadap pemilihan rektor baru.¹⁵ Menurut Budiman, alur pemilihan tersebut telah melanggar anggaran dasar yayasan dan ia menuntut diadakannya pemilihan ulang, dengan dukungan banyak rekan dan mahasiswa. PTUN Semarang mengabulkan gugatan Budiman. Pengadilan menemukan bahwa prosedur pemberhentian tidak diikuti dengan benar, namun argumen yang lebih mendasar adalah bahwa penggugat pada prinsipnya memiliki kebebasan berekspresi dan berbicara, dan tidak melanggar etika Kristen yang berlaku di universitas ini. Menurut hakim, dalam perkara demikian yayasan tidak memiliki hak

¹⁵ Untuk pertanyaan tentang yurisdiksi, lihat bab III bagian 1(a).

VII. Hukum konstitusi dalam Peradilan Tata Usaha Negara

untuk melarang pegawainya untuk berekspresi di media massa. Putusan ini ditegaskan di tingkat banding oleh PTTUN Surabaya (*Kompas*, 8 Maret 1995, 10 Maret 1995, 12 Agustus 1995, 8 Agustus 1996 dan 9 Agustus 1996; *Gatra*, 19 Agustus 1995). Dalam perkara ini, para hakim tidak berkilah dan langsung menanggapi masalah mendasar, meskipun sebenarnya mereka bisa saja cukup menaati argumen prosedural, atau hanya menerapkan prinsip proporsionalitas. Putusan ini juga menarik, dan mungkin merupakan titik pijak yang penting dalam hukum Indonesia, karena mengasumsikan bahwa kebebasan berpendapat dan berekspresi berlaku dalam hubungan antara administrasi dan pegawainya.

Perkara yang berikut ini membahas aspek lain kebebasan berpikir dan berekspresi, yaitu kebebasan pers. Daftar panjang pengekangan pers oleh Orde Baru memuat sejumlah besar konflik antara surat-surat kabar dan pemerintah. Sistem ini mencakup seperangkat luas mekanisme institusional preventif,¹⁶ namun yang paling relevan dari sudut pandang PTUN adalah izin penerbitan (SIUPP). Dasar perizinan ini adalah Peraturan Menteri Penerangan No. 1/1984, yang berdasarkan pada UU Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers (No. 11/1966 sebagaimana disempurnakan oleh UU No. 4/1967 dan No. 21/1982).

Adalah hal yang penting untuk memperhatikan bahwa izin penerbitan ini tidak secara resmi ditujukan untuk sensor, namun untuk mencegah terkumpulnya kekuasaan melalui kepemilikan pers (Bdk. Mulya Lubis 1993:276). UU Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers (UU Pers) sendiri memungkinkan pelarangan surat kabar atau majalah, namun Pasal 4 secara tegas melarang pembredelan pers dan beberapa ketentuannya menjamin adanya prosedur yang adil. Sebagai akibatnya, prosedur ini memakan waktu dan hasilnya tidak pasti, yang mungkin mendorong pemerintah untuk mulai menggunakan Permenpen No. 1/1984 untuk melarang surat kabar.

Permenpen No. 1/1984 telah lama menimbulkan kontroversi, sebelum menjadi sasaran gugatan dalam *Mohamad melawan Menteri Penerangan*, yang merupakan perkara paling menonjol dalam sejarah peradilan tata usaha negara Indonesia. Sengketa ini bermula pada tahun 1984 ketika menteri penerangan membatalkan SIUPP majalah mingguan paling penting di Indonesia, *Tempo*. Pemimpin redaksi Goenawan Mohamad dan 40 wartawan lain mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta untuk melawan keputusan ini.¹⁷ Dalam proses sidang yang panjang –terutama untuk eksaminasi para saksi dan pakar– PTUN Jakarta mengabulkan gugatan,

¹⁶ Lihat Hill, D.T. (1994) dan Mulya Lubis (1993:251-99). Untuk gambaran singkat tentang kerangka hukum lihat Arnscheidt (1996:65-75).

¹⁷ Menariknya, kedua gugatan ini tidak digabungkan. Pembahasan berikutnya didasarkan perkara Goenawan Mohamad, yang diterbitkan dalam (Feb. 1997) 9 *Gema Peratun*.

dalam putusan yang amat memukul tergugat. Para hakim memutuskan bahwa pembatalan SIUPP melanggar hukum karena tiga alasan. Pertama dan utama, pasal yang digunakan sebagai alasan pembatalan (Pasal 33 Permenpen No. 1/1984) melanggar Pasal 4 UU Pers (No. 11/1966) yang melarang sensor. Kedua, seandainya Pasal 33 Permenpen No. 1/1984 adalah sah, menteri telah melanggar prosedur. Pasal tersebut menyatakan bahwa menteri hanya bisa membatalkan SIUPP apabila “menurut pandangan Dewan Pers [...] penerbit dan terbitan tersebut tidak lagi mencerminkan pers yang sehat, yaitu pers yang bebas dan bertanggung jawab”, dan Dewan Pers tidak pernah memberikan pernyataan demikian. Ketiga, para hakim berargumen bahwa putusan tersebut sewenang-wenang. Tergugat tidak memperhatikan opini Dewan Pers maupun kepentingan penerbit, bahkan tanpa mendengarkan pandangan pihak yang dirugikan. Penerbit juga sebenarnya bisa berpikir bahwa tidak akan ada langkah yang diambil terhadap mereka, karena mereka telah menerbitkan 12 edisi *Tempo* sejak mendapatkan peringatan tentang tindakan yang sama dengan yang membuat izin penerbitannya dibatalkan. Dengan mengejutkan, putusan ini ditegaskan oleh PTTUN Jakarta, yang mendukung ketiga argumen yang disebutkan di atas. Pengadilan ini juga menambahkan beberapa pertimbangan untuk mendukung kekuasaan peradilan tata usaha negara untuk menguji peraturan terhadap statuta yang lebih tinggi dalam sebuah perkara.

Kini semua perhatian terfokus pada Mahkamah Agung, yang mengumumkan putusnya pada bulan Juni 1996. Mengecewakan sejumlah besar pendukung *Tempo* di seluruh Indonesia, hakim agung Soerjono, Sarwata, dan Th. Ketut Suraputra membatalkan putusan-putusan terdahulu dan menegaskan pembatalan izin penerbitan. Mereka menolak argumen pertama para hakim di tingkat pertama dan banding, dengan alasan bahwa Pasal 33 huruf h Permenpen No. 1/1984 tidak melanggar Pasal 4 UU Pers, yang melarang “pembredelan pers”. Merujuk para pernyataan pakar A. Soekarno –seorang mantan pejabat Departemen Penerangan– para hakim berpegang bahwa pembatalan SIUPP berbeda dari pembredelan karena sebuah pelarangan yang timbul dari pembredelan berlaku selamanya, sementara SIUPP bisa diminta kembali.

Argumen kedua pengadilan di bawahnya juga ditolak. Menurut Mahkamah Agung,

pertimbangan para hakim di tingkat pertama dan banding yang menyatakan bahwa menteri penerangan dalam membatalkan SIUPP belum mendengarkan pertimbangan Dewan Pers seperti disyaratkan Pasal 33 huruf h atas alasan-alasan menurut pertimbangan hakim di tingkat pertama, tidak tepat dan tidak benar menurut Mahkamah Agung, karena menteri penerangan dalam menerbitkan keputusannya telah mendengarkan pertimbangan Dewan Pers yang telah mengadakan pertemuan pada 21

VII. Hukum konstitusi dalam Peradilan Tata Usaha Negara

Juni 1994, dan terlebih lagi keputusan Menteri Penerangan tidak harus sesuai dengan saran Dewan Pers [...] karena kekuasaan tergugat untuk membuat keputusan ini adalah kebijaksanaan menteri penerangan, dan terlebih lagi Pasal 9 Permenpen No. 1/1984 menyatakan bahwa Dewan Pers “bisa” memberikan opininya dengan memberikan saran kepada menteri penerangan.

Ketiga, Mahkamah Agung menyatakan bahwa tidak ada kesewenang-wenangan, karena *Tempo* telah mendapatkan enam kali peringatan sebelum pembatalan SIUPP dan tidak membela diri di muka menteri penerangan atau “mengindahkan peringatan, meskipun antara peringatan terakhir dan pembatalan SIUPP terdapat jarak waktu sekitar empat bulan”. Terakhir, seakan mengejek putusan di tingkat pertama dan banding, Mahkamah Agung menyatakan bahwa para hakim tersebut

berargumen bahwa Permenpen No. 1/1984 melanggar UU Pers sehingga Permenpen tersebut telah disingkirkan atau dihapuskan, sementara mereka masih mendasarkan putusan mereka pada Pasal 9 Permenpen No. 1/1984 dan akhirnya [...] memerintahkan tergugat untuk memberikan SIUPP baru pada majalah *Tempo*; artinya masih berdasarkan Permenpen No. 1/1984.

Dari sudut pandang hukum, perkara *Tempo* menarik karena di semua tingkat pengadilan terdapat kesepakatan bahwa PTUN diizinkan untuk menguji peraturan yang mendasari sebuah keputusan yang digugat dengan merujuk pada statuta yang lebih tinggi. Namun, lebih menarik lagi bahwa di bawah tekanan politik Mahkamah Agung bisa mengalami kemunduran pemikiran untuk menyelamatkan pemerintah.¹⁸

Hal ini berlaku terhadap keempat argumen yang diajukan dalam putusan kasasi. Pertama, ada poin mendasar bahwa pembredelan tidak sama dengan pembatalan SIUPP karena pembredelan bersifat permanen, sementara SIUPP selalu dapat dimohon lagi. Mahkamah Agung tidak saja tidak memberikan dasar hukum apapun untuk argumen ini – seperti juga Soekarno dalam sidang di tingkat pertama – namun mereka juga tidak mempertimbangkan untuk apa tujuan diberikannya SIUPP. Menurut Penjelasan Pasal 13(5) UU Pers, yang menjadi dasar Permenpen No. 1/1984, ini dilakukan untuk mencegah monopoli pers dan menjamin tetap adanya pengaruh para jurnalis dan pegawai pers terhadap pemilik usaha pers dan penerbit – bukan untuk sensor. Namun, tidak dapat dibantah lagi bahwa SIUPP *Tempo* dicabut sebagai bentuk sensor atau pembredelan, yang dilarang oleh Pasal 4 UU Pers. Namun para hakim agung tidak menanggapi fakta mendasar ini.

¹⁸ Untuk contoh yang lebih mutakhir lihat Pompe (1997:75-8).

Argumen kedua Mahkamah Agung amatlah mengecewakan karena menunjukkan bahwa para hakim agung tidak membaca dengan cermat putusan di tingkat pertama maupun Pasal 33 Permenpen No. 1/1984. Menurut Mahkamah Agung, putusan yang digugat menyatakan bahwa menteri penerangan tidak pernah mendengarkan Dewan Pers, namun ini keliru: putusan itu menyatakan bahwa dalam rapat tanggal 21 Juni 1994 Dewan Pers tidak memberikan pertimbangan apapun yang mendukung pembatalan SIUPP *Tempo*. Demikian pula mereka merujuk pada Pasal 9 Permenpen No. 1/984 untuk mengajukan argumen bahwa menteri penerangan menggunakan kebijakannya dan “dapat” mendengarkan saran dari Dewan Pers. Namun, pembatalan yang digugat itu didasarkan pada Pasal 33 huruf h yang menyatakan bahwa.

SIUPP yang telah diberikan kepada penerbit pers dapat dibatalkan oleh menteri penerangan setelah ia mendengarkan Dewan Pers, apabila [...] menurut pendapat Dewan Pers [...] penerbit pers tersebut tidak lagi mencerminkan kehidupan pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggung jawab.

Artinya bukan kebijaksanaan menteri yang menentukan pembatalan SIUPP, melainkan persetujuan Dewan Pers saja.

Argumen ketiga membalik logika, karena menyalahkan *Tempo* yang tidak secara cergas membela diri dari peringatan yang tidak menyatakan apapun tentang kemungkinan sanksi lebih lanjut. Peringatan itupun bahkan bukan peringatan keras – seperti yang pernah sebelumnya diberikan ke *Tempo* – dan lazimnya hanya bila terjadi pelanggaran baru diambil tindakan yang lebih keras. Karena tidak ada pelanggaran baru, *Tempo* tidak memiliki alasan untuk mengambil tindakan apapun, apalagi menduga bahwa SIUPP-nya akan dicabut. Selain itu, Mahkamah Agung juga tidak menanggapi argumen pengadilan tingkat pertama bahwa langkah pencabutan SIUPP terlalu berlebihan dan *Tempo* seharusnya didengarkan sebelum diambilnya langkah itu. MA hanya menyatakan bahwa *Tempo* telah menerima enam peringatan, yang dianggap cukup. Namun, yang tidak disebutkan adalah bahwa peringatan-peringatan itu diberikan dalam jangka waktu sepuluh tahun!

Argumen yang terakhir tidak penting, namun amat menarik karena menunjukkan betapa para hakim agung tidak mafhum dengan konsep-konsep mendasar hukum tata usaha negara. Inti permasalahannya adalah bahwa pengadilan tingkat pertama tidak membatalkan Permenpen No. 1/1984, namun menyatakan bahwa Pasal 33 huruf h melanggar UU Pers dan dengan demikian tidak dapat digunakan sebagai dasar keputusan yang digugat. Peraturan itu sendiri tidak dipengaruhi oleh putusan ini dan dengan demikian tetap bisa digunakan tergugat untuk memberikan izin yang baru, terutama karena pasal-pasal lainnya ikut dilibatkan.

Mahkamah Agung justru memalukan dirinya sendiri, dan bukan pengadilan-pengadilan di bawahnya.

Kekeliruan tentang putusan *Tempo* di tingkat pertama dan banding, menurut saya –yaitu fakta bahwa menteri diperintahkan untuk menerbitkan SIUPP yang baru– malah tidak ditanggapi Mahkamah Agung (Lihat bab III bagian 19). *Mohamad melawan Menteri Penerangan* merupakan putusan yang mencemaskan karena beberapa alasan. Perkara ini tidak saja menunjukkan tiadanya keberanian politik di kalangan Mahkamah Agung – yang tidak mengherankan – namun juga bahwa beberapa hakim tertinggi di Indonesia tidak bisa memberikan argumen yang koheren dan tidak memahami konsep-konsep mendasar pengujian tata usaha negara. Dalam keadaan demikian, sukar mengharapkan Mahkamah Agung diperhatikan oleh pengadilan-pengadilan di bawahnya (Lihat bab VIII bagian 4(b)).

3. Kebebasan bepergian

Meskipun kebebasan bepergian secara umum tidak dijamin oleh konstitusi atau perundang-undangan lain, bahkan di bawah Orde Baru terdapat konsensus luas bahwa kebebasan ini hanya bisa dibatasi atas alasan yang mendesak dan sesuai hukum.¹⁹ Seperti di hampir semua negara lain, warga negara selain Indonesia yang hendak tinggal di Indonesia dalam kapasitas selain sebagai wisatawan untuk jangka waktu yang panjang perlu mendapatkan visa atau izin tinggal. Masalah kewarganegaraan ini menjadi inti permasalahan *Kadarisman melawan Direktorat Jenderal Imigrasi*. Penggugat adalah seorang usahawan keturunan Tionghoa yang telah tinggal di Indonesia selama lebih dari 30 tahun dan telah menjadi warga negara Indonesia sejak awal 1960-an. Naturalisasi ini menjadi sasaran gugatan segera setelah itu, yang diputuskan Mahkamah Agung pada tahun 1963 untuk pihak Kadarisman. Ketika pada tahun 1990 ia dituntut karena korupsi, menteri kehakiman membatalkan kewarganegaraannya. Kadarisman mengajukan protes tidak resmi ke pimpinan Mahkamah Agung, yang mengajukan fatwa bahwa putusan tahun 1963 di atas masih berlaku dan menteri tidak bisa membatalkannya.²⁰ Meskipun demikian, direktorat jenderal imigrasi memerintahkan agar Kadarisman dikarantina sebelum diusir, sehingga ia mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta. Menurut penggugat, tergugat tidak berkewenangan untuk menerbitkan perintah ini karena ia masih warga negara Indonesia.

¹⁹ Terdapat banyak peraturan yang menindas tentang masalah-masalah ini (Thoolen 1987:146–7).

²⁰ UU Kewarganegaraan Republik Indonesia (No. 62/1958) amat membatasi dalam hal pembatalan kewarganegaraan dan jelas tidak mendukung tindakan menteri.

Pengadilan tidak menimbang argumen ini. Para hakim memutuskan bahwa batasan daluwarsa telah terlampaui (Bab III bagian 1(d)),²¹ dan juga menambahkan bahwa putusan ini berdasarkan proses pemidanaan yang tidak bisa digugat ke PTUN (*Pelita*, 21 Mei 1992 dan 18 Juni 1992). Dalam bab III saya sudah membahas kekeliruan argumentasi ini (Bab III bagian 1(d)). Bagaimanapun, PTUN tidak memberikan langkah hukum bagi penggugat terhadap sebuah putusan tata usaha negara yang melanggar putusan Mahkamah Agung. Bila di beberapa perkara yang telah dibahas di atas kesimpulannya adalah bahwa putusan-putusan tidak saling konsisten, dalam perkara ini PTUN bahkan secara tersurat menolak memperhatikan putusan pengadilan perdata yang lebih awal.

Perkara lain dalam lapangan ini, *Pamungkas melawan Jaksa Agung*, terkait pencekalannya seorang warga negara Indonesia dari bepergian keluar negeri. Hingga tahun 1992 warga negara Indonesia memerlukan *exit permit* untuk bepergian keluar negeri, namun sistem ini dihapuskan oleh UU Keimigrasian yang baru (UU No. 9/1992). Undang-undang yang baru ini memuat beberapa jaminan bagi mereka yang dicekal keluar negeri, untuk mencegah kesewenang-wenangan dalam penerapan pencekalannya seperti sebelumnya sering terjadi.²² Jadi, menurut Pasal 12, pencekalannya haruslah tertulis, memuat alasan pencekalannya, dan menyebutkan jangka waktu pencekalannya. Selain itu, perintah tersebut harus disampaikan dengan surat tercatat kepada orang yang terkena pencekalannya.²³

Gugatan dalam perkara ini diajukan oleh politisi terkenal Sri Bintang Pamungkas yang terkena pencekalannya keluar negeri. Ia berargumen bahwa tergugat telah melebihi kewenangannya karena Pasal 32 g UU No. 5/1991 hanya mengizinkan langkah ini bila orang yang dicegah bepergian keluar negeri terlibat perkara pidana, dan pada saat larangan tersebut diumumkan Pamungkas belum resmi didakwa. Selain itu, keputusan itu juga melanggar prinsip *fair play* dan kesesuaian.

Tergugat di pihak lain menyatakan bahwa dakwaan telah disusun, namun penggugat belum diberitahu tentang dakwaan itu. Surat yang dikirimkan kepada polisi satu minggu sebelum pencekalannya diberikan menjadi bukti. Para hakim menerima argumen ini dan menolak bahwa kelalaian memberitahu penggugat ini telah melanggar UU Keimigrasian

²¹ Oleh karena tidak ada data, saya tidak dapat berkomentar apakah hal ini benar atau tidak.

²² Misalnya, pemberitahuan via telepon atau bahkan tidak sama sekali (*Terbit*, 25 Januari 1993).

²³ UU Keimigrasian yang baru menunjuk PTUN sebagai pengadilan yang kompeten dalam sengketa tentang larangan keluar negeri, setelah adanya tekanan dari DPR. DPR pulalah yang mendorong pemerintah untuk mewajibkannya memberitahu orang yang dilarang melalui surat tercatat (*Sinar Pagi*, 8 Februari 1992; *Terbit*, 8 Februari 1992).

atau prinsip tata usaha negara yang baik.²⁴ Artinya mereka mengabaikan persyaratan dalam UU Keimigrasian dan kewajiban untuk berhati-hati, yang tidak akan mendorong pendekatan yang lebih taat hukum atau hati-hati oleh tergugat. Di pihak lain, penggugat tidak akan mendapatkan banyak keuntungan seandainya memenangkan perkara, karena kekeliruan prosedur demikian bisa diperbaiki dengan mudah. Namun, memang bukan ini tujuan penggugat. Perkara-perkara seperti ini menunjukkan bahwa kadang-kadang PTUN menjadi alat politik dan bukan forum untuk mendapatkan pemecahan masalah hukum. Dalam hal inipun hasil perkara ini mengecewakan.

4. Pembatasan pelaksanaan hak-hak sipil

Indonesia memiliki sistem pembatasan pelaksanaan hak-hak sipil yang banyak dikritik, yang diciptakan setelah tahun 1965 untuk diterapkan terhadap mereka yang berpandangan komunis, namun juga disasarkan kepada warga negara lainnya. Langkah yang paling banyak dipergunakan adalah pelabelan ET (eks-tahanan politik) terhadap warga negara, yang berarti bahwa ia kehilangan hak dalam pemilihan umum dan sebagainya, namun juga hak untuk mendaftar di universitas negeri, untuk bepergian dengan bebas dan lain-lain.²⁵ Bahwa ini adalah masalah yang serius tampak dari jumlah resmi warga negara yang ditandai sebagai ET, yang pada tahun 1995 berjumlah 1.352.896 orang.²⁶

Satu keluhan dari para pakar hukum tentang "pembunuhan sipil" ini terkait dengan penggunaan bukti-bukti untuk menilai apakah seseorang dapat ditandai sebagai ET. Bukti-bukti ini terikat dalam tiga golongan: (a) mereka yang keterlibatannya telah terbukti, (b) mereka yang terlibat namun belum terbukti, dan (c) mereka yang tidak terlibat mendalam, namun hanya ikut-ikutan.²⁷ Selain itu, para anggota keluarga ET harus membuktikan bahwa mereka tidak "tercemar" (*Forum Keadilan* 6 Januari 1994). Hambatan yuridis membuat sukar bagi PTUN untuk menyelidiki perkara-perkara tentang pembatasan pelaksanaan hak-hak

²⁴ *Merdeka*, 11 Agustus 1995, 1 September 1995, 5 Oktober 1995 dan 13 Oktober 1995; *Media Indonesia*, 11 Oktober 1995; *Jayakarta*, 13 Oktober 1995; *Kompas*, 24 Oktober 1995 dan 10 November 1995; *Pos Kota*, 29 Januari 1997.

²⁵ Pembatasan ini diperparah dengan adanya label ET di KTP, yang menyulitkan mereka bahkan untuk mendapatkan pekerjaan di bidang swasta. Pada tahun 1995 pemerintah memutuskan untuk menghapus kewajiban ini dengan PP (*Kompas* 1 Agustus 1995 dan 22 Agustus 1995; *Forum Keadilan* 6 Januari 1994). Aturan-aturan terpenting tentang ET dimuat dalam Keputusan No. 9/1966 Komando Ganjang Malaysia, Ketetapan MPR No. 25/1966, PP No. 6/1976, keputusan Kopkamtib tertanggal 3 Januari 1980 dan 27 Mei 1982, dan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 82/1981.

²⁶ *NRC Handelsblad* 5 Agustus 1995.

²⁷ Profesor hukum Universitas Jember Khoidin dalam *Jayakarta* 28 Juni 1995.

sipil. Hambatan yang pertama adalah bahwa keputusan-keputusan demikian dikeluarkan oleh Bakorstanas atau badan pendahulunya, suatu masalah yang dibahas di bab III (bagian 1(a)). Namun, bahkan bila hambatan ini dapat diatasi, penggugat masih harus menghadapi hambatan hukum lainnya. Ini tampak dalam *Soeradi melawan Lurah Jangli*, yang terkait penolakan tergugat untuk menerbitkan KTP tanpa kode ET bagi penggugat. Alasannya adalah bahwa penggugat adalah seorang eks-tahanan politik berdasarkan keputusan Bakorstanas. Para hakim berargumen bahwa tergugat telah bertindak secara sewenang-wenang, dan ia tidak pernah memberitahu penggugat bahwa ia dicatat sebagai seorang ET. Namun hakim menolak gugatan karena Pasal 49 UU PTUN. Pasal ini mengecualikan keputusan-keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan dalam keadaan bahaya.²⁸

Putusan ini agak aneh, karena para hakim bisa saja membatasi diri pada penolakan tergugat untuk menerbitkan KTP tanpa kode ET. Memperhatikan kritik yang disuarakan dalam putusan, seharusnya gugatan dikabulkan, karena keputusan yang digugat ini tidak dikeluarkan dalam keadaan bahaya seperti dimuat dalam Pasal 49. Namun, perkara ini menunjukkan masalah kewenangan yang lebih serius, yaitu batasan daluwarsa perkara. Hampir semua keputusan tentang label ET dibuat sekitar akhir dasawarsa 1960-an atau awal 1970-an, dan dengan demikian berada di luar kewenangan PTUN. Alasan mengapa ada perkara-perkara demikian di PTUN adalah karena keputusan-keputusan yang muncul belakangan ini merujuk pada keputusan-keputusan tentang ET di muka. Namun, bila keputusan yang digugat itu sendiri tidak melanggar hukum, PTUN tidak bisa mengabulkan gugatan.²⁹ Dalam *Rahman melawan Kepala Ditsospol Sulawesi Selatan* penggugat berusaha menghindari masalah ini dengan mengajukan permohonan rehabilitasi. Namun, PTUN Ujung Pandang menolak gugatan ini, karena diajukan ke pejabat yang keliru, jawabannya hanyalah berupa pemberitahuan tanpa konsekuensi hukum apapun.³⁰

Artinya, kekuasaan PTUN untuk memberikan pemecahan masalah hukum dalam bidang ini amat terbatas, bahkan, bagi penggugat, masih lebih besar kesempatan untuk melakukan gugatan terhadap penguasa di pengadilan perdata.

²⁸ No. 14/G/TUN/1992/PTUN-Smg. Lihat juga bab III bagian 1(d).

²⁹ Misalnya, 22/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

³⁰ No. 14/Srt.G/TUN/1991/PTUN-UPdg. ditegaskan oleh no. 02/Bdg.G.TUN/92/PT.TUN. U.Pdg. (Direktorat 1994).

5. Akses terhadap narapidana

Aturan-aturan tentang akses seorang pengacara ke kliennya yang sedang ditahan dimuat dalam sebuah peraturan menteri kehakiman (M.04.UM.01.06/1983). Menurut Pasal 18 dan 20, narapidana dapat dikunjungi dengan izin direktur penjara. Aturan tentang izin ini dimuat dalam ketentuan-ketentuan penjara yang dimaksud.

Dalam *Kadiyo melawan Sekretaris Inspektorat Jenderal Departemen Kehakiman*, seorang narapidana di penjara Besi di Nusakambangan ingin untuk berkonsultasi dengan pengacaranya setelah dipukuli beberapa narapidana lainnya. Permohonannya ditolak sekretaris Inspektorat Jenderal Departemen Kehakiman, yang membantah terjadinya pemukulan dan tidak menemukan alasan untuk adanya bantuan hukum. Atas nama kliennya, pengacara –dari YLBHI– mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta, namun tidak memberikan hasil. Rujukannya ke Pasal 27 UUD dan Pasal 35 UU No. 14/1970 –yang memuat hak setiap warga negara untuk mendapatkan bantuan hukum– ditolak. Para hakim berargumen bahwa rujukan ke konstitusi tidak diizinkan dalam perkara manapun, dan juga bahwa penggugat tidak memerlukan pengacara karena ia bisa secara resmi meminta direktur penjara untuk mengambil tindakan kepada para pelaku pemukulan. Bila perlu, direktur penjara juga bisa meminta bantuan polisi (*Kompas*, 29 Juni 1992; *Jayakarta*, 24 Juli 1992; *Forum Keadilan*, 6 Agustus, 1992; *Terbit* 10 Desember 1992; *Merdeka*, 11 Desember 1992; *Angkatan Bersenjata*, 12 Desember 1992). Argumen-argumen ini amat lemah. Putusan tidak menjelaskan mengapa konstitusi tidak dapat dipergunakan dalam perkara ini, sementara doktrin menyatakan bahwa pengujian demikian hanya tidak diizinkan terhadap ketetapan MPR. Mungkin ada kerancuan dalam hal ini. Namun bagaimanapun para hakim memberikan pengertian yang amat sempit terhadap hak mendapatkan bantuan hukum. Tampaknya mereka mengasumsikan bahwa hak untuk mendapatkan bantuan hukum hanya berlaku pada proses persidangan. Perkara ini menunjukkan keengganan di pihak hakim seperti sebelumnya dicatat dalam perkara tentang kebebasan bepergian.

6. Pembatasan-pembatasan partai politik

Persepsi di Indonesia bahwa demokrasi parlementer selama dasawarsa 1950-an tidak berhasil memberikan argumen penting kepada Orde Baru untuk menerapkan aturan-aturan yang ketat pada kehidupan politik pada umumnya, dan partai-partai politik pada khususnya. Langkah-langkah demikian mencegah politisasi masyarakat Indonesia seperti terjadi pada dasawarsa 1950-an dan 1960-an, tanpa sepenuhnya menghancurkan gambaran bahwa Orde Baru memiliki legitimasi demokratis.

Pada tahun 1975, pemerintah Orde Baru membentuk sistem organisasi partai politik yang kurang lebih tetap sama hingga makzulnya Soeharto. Atas dasar UU tentang Partai Politik dan Golongan Karya (UU Parpol, No. 3/1975, yang diperbaharui UU No. 3/ 1985), hanya tiga partai politik yang diizinkan mengikuti pemilihan umum: Golkar, yang mengklaim sebagai bukan partai politik, namun kumpulan kelompok kemasyarakatan yang terkait erat dengan kepegawaian dan militer; PPP, yang merupakan hasil penggabungan partai-partai Islam; dan PDI, gabungan partai-partai Kristen dan “kiri” yang tersisa. Artinya, sistem ini tidak melarang pendirian organisasi-organisasi politik lainnya, namun tidak memberikan akses ke pemilihan umum. Sebagai akibatnya, konflik kekuasaan internal dalam partai yang sudah ada tidak bisa diselesaikan melalui pembentukan partai baru, karena ia tidak akan dapat ikut serta dalam pemilihan umum. Selain itu, partai politik dianggap sebagai “organisasi kemasyarakatan” dan menyebabkan mereka dapat dikendalikan pemerintah melalui UU No. 8/1985.

Dalam hal terakhir ini PTUN Jakarta membantu mempercepat runtuhnya Orde Baru. Pada bulan Agustus 1998 ia mengumumkan putusan yang luar biasa dalam perkara *Ketua PRD melawan Menteri Dalam Negeri*, yang memerintahkan tergugat untuk membatalkan pelarangan Partai Rakyat Demokratik (PRD). Partai ini dikambinghitamkan atas kerusuhan Juli 1996: ia dilarang dan para pemimpinnya dihukum penjara untuk waktu yang lama. Namun, PTUN Jakarta berargumen bahwa UU No. 8/1985 tidak dapat diterapkan terhadap PRD, karena jelas bahwa ia adalah partai politik dan bukan “organisasi kemasyarakatan” (*Kompas*, 11 Agustus 1998; *Media Indonesia*, 11 Agustus 1998). Maka UU No. 8/1985 tidak lagi dapat dipergunakan untuk mengekang partai politik. Untuk kepentingan ini, menteri harus menggunakan UU Parpol.

Meskipun bisa dikatakan bahwa putusan ini bukanlah putusan yang amat berani, meskipun tepat, PTUN Jakarta jelas membuka kesempatan bagi PRD untuk berpartisipasi dalam Pemilu 1999. PTUN Jakarta juga menunjukkan perhatian yang baik pada perubahan politik dibandingkan Mahkamah Agung, yang hingga kini masih tertinggal dalam hal perkembangan kewenangan (Lihat Pompe 1999a). Kenyataan bahwa menteri dalam negeri tidak mengajukan banding terhadap putusan ini menunjukkan bahwa PTUN Jakarta telah membuat putusan yang benar, dan bahwa pemerintah Habibie bukan semata-mata kesinambungan Orde Baru (*Gatra*, 22 Agustus 1998).

Di bawah Orde Baru, keketatan peraturan partai politik sedikit banyak menghalangi keberhasilan intervensi oleh peradilan tata usaha negara. Namun, pemerintah Orde Baru tidak saja membatasi dirinya untuk menggunakan peraturan hukum untuk mengendalikan partai oposisi PPP dan PDI, namun juga mendorong sengketa internal dan

bahkan ikut campur dalam urusan partai (Van Dijk 1996:109–43; 1997:397–430). Sengketa ini sekali lagi mendorong pertanyaan tentang pemisahan kewenangan antara peradilan tata usaha negara dan perdata.

Masalah ini muncul jelas setelah diturunkannya Megawati Soekarnoputri dari jabatan ketua PDI. Pemerintah Orde Baru bermufakat melawan Megawati dengan mengadakan kongres luar biasa agar kandidatnya Soerjadi diangkat sebagai ketua. Menurut Megawati – dan sebagian besar anggota partai – kongres luar biasa ini tidak sah, dan Megawati menolak mengundurkan diri. Sengketa ini memuncak pada tanggal 27 Juli 1996, ketika pendukung Megawati diusir paksa dari kantor PDI di Jakarta. Tindak kekerasan ini diikuti oleh kerusuhan terparah sejak tahun 1974.³¹

Megawati berusaha mendapatkan penyelesaian hukum melalui pengadilan perdata, melalui gugatan terhadap Soerjadi dan pemerintah tentang tidak sahnya kongres. Artikel-artikel surat kabar menunjukkan bahwa ini adalah keputusan kontroversial dari pengacaranya –R.O. Tambunan– karena beberapa pakar hukum mengasumsikan bahwa seharusnya ia menggugat pemerintah di PTUN (Lihat misalnya *Tiras*, 18 Juli 1996). Tambunan beralasan bahwa sengketa utamanya adalah masalah internal partai. Selain itu, ia juga menduga (dengan keliru) bahwa ia tidak dapat menggugat anggota ABRI yang terlibat dalam penerbitan izin kongres (Lihat bab III bagian 1(d)).

PN Jakarta Pusat menolak kedua gugatan, dengan alasan bahwa dalam perkara melawan Soerjadi DPP PDI berkewenangan, sementara dalam perkara yang lain Megawati seharusnya menghubungi PTUN. Putusan yang pertama jelas tidak masuk akal – yang untungnya diperbaiki di tingkat banding – namun yang kedua benar, dan ditegaskan demikian oleh pengadilan tinggi (*Merdeka* 12 Oktober 1996; *Kompas* 12 Oktober 1996; *Media Indonesia* 16 Oktober 1996). Seandainya bukan karena Mahkamah Agung, perkara ini mungkin akan berlanjut demikian. Namun pada tingkat kasasi Mahkamah Agung mendiskreditkan kedudukan seluruh badan peradilan, menyatakan bahwa gugatan terhadap pemerintah itu menyangkut kebijakan pemerintah yang berada di luar cakupan kewenangan pengadilan (*Merdeka*, 21 Agustus 1998; *Suara Pembaruan*, 20 Agustus 1998; *Media Indonesia*, 21 Agustus 1998).

Sebuah komplikasi yang menarik dari perkara di atas adalah bahwa PTUN seharusnya bisa saja menerima gugatan terhadap Soerjadi dalam kapasitasnya sebagai ketua DPP PDI. Ini terlihat dalam *Roba melawan Ketua DPC Golkar Ogan Komering Ilir* dan *Ibrahim melawan Ketua DPP PPP*, yang dibahas pada bab III bagian 1(a). Perkara pertama serupa dengan perkara

³¹ *Südostasiens Aktuell* (Juli 1996), hal. 306–307. Untuk tinjauan yang lebih lengkap, lihat Dijk, “The Partai Demokrasi Indonesia” atau Arnscheidt, “Democracy with a Licence”, hal. 82–84.

yang menyangkut Megawati. PTUN Padang memerintahkan ketua DPP PPP untuk membatalkan penghentian ketua DPC. Menggunakan statuta PPP sebagai dasar putusan, mereka berargumen bahwa penggugat telah diangkat dengan sah dan tidak bisa diturunkan begitu saja tanpa prosedur yang benar (*Gatra*, 26 Oktober 1996).

Putusan-putusan demikian menunjukkan bahwa batasan antara kewenangan peradilan tata usaha negara dan perdata tidaklah terlalu jelas. Selain itu, tingkat keberanian politis berbeda jauh antara hakim yang satu dan yang lain. Ini terlihat dari perkara lain mengikuti sengketa PDI, *Megawati melawan Walikota Jakarta Timur*. Perkara ini terkait perintah pengosongan dan penyegelan sebuah bangunan, yang digunakan sebagai kantor partai oleh penggugat di Jakarta Timur. Tergugat berargumen bahwa alasan pengosongan ini adalah rencana umum tata ruang, yang menyatakan bahwa bangunan itu hanya bisa digunakan sebagai rumah tinggal. Penggugat, di pihak lain, berargumen bahwa ini adalah penyalahgunaan wewenang, atau setidaknya sewenang-wenang dan melanggar prinsip kesetaraan. Dugaan ini didukung oleh bukti bahwa ada ratusan rumah tinggal di Jakarta Timur yang digunakan untuk kepentingan lain. Namun, para hakim memilih untuk tidak menerima dugaan ini dan menolak gugatan (*Merdeka*, 30 September 1996; *Kompas*, 2 Oktober 1996; *Forum Keadilan*, 21 Oktober 1996; *Republika*, 28 Januari 1997). Bahkan meskipun kita telah melihat di bab III dan VI bahwa para hakim tata usaha negara dalam perkara-perkara yang tidak terlalu berbau politis mereka cenderung enggan menerapkan prinsip kesetaraan atau penyalahgunaan wewenang, fakta-fakta dalam perkara ini amat menonjol dan sukar untuk menganggap bahwa keengganan ini muncul bukan dari pertimbangan politik.

7. Pemilihan kepala desa

Pemilihan pemimpin merupakan instrumen penting untuk memperkuat legitimasi Orde Baru dan pemerintah berusaha keras untuk memastikan bahwa suara mayoritas diberikan kepada Golkar. Tidak saja sistem partai dirancang untuk mencapai hal ini, namun proses pemilihan juga dikendalikan dengan ketat.³² Maka tidak mengherankan bahwa Pasal 2 UU PTUN mengecualikan keputusan-keputusan Panitia Pemilihan Umum dari kewenangan PTUN (Lihat bab III bagian 1(d)).

Namun, keputusan-keputusan tentang pemilihan kepala desa tidak dikecualikan, dan juga sering kali dilaporkan penuh penyimpangan

32 Pentingnya monopoli atas pengawasan Pemilu tampak dari reaksi pemerintah terhadap dibentuknya Komite Independen Pemantau Pemilu. Komite ini dibentuk untuk mengawasi Pemilu 1997 dan terus menerus dicela pejabat, dianggap sebagai "posisi cara Barat" dan "tidak cocok untuk Indonesia".

dari prosedur resmi.³³ Dasar hukum pemilihan kepala desa adalah UU Pemerintahan Desa No. 5/1979, yang memuat sejumlah besar persyaratan calon kepala desa dan dalam Pasal 5(1) menyatakan bahwa pemilihan bersifat “langsung, umum, bebas dan rahasia.”

Perkara-perkara tata usaha negara tentang pemilihan kepala desa menonjol karena dua hal: jumlah gugatan yang masuk dan sikap para hakim yang konsisten dan kritis. Yang paling menarik adalah ketiadaan keraguan untuk menerapkan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik, yang dijelaskan dengan ketiadaan tekanan politik dalam perkara-perkara demikian. Namun para hakim juga terbantu oleh jelasnya aturan-aturan yang tersedia, yang mempermudah proses hukum. Selain itu, pelanggaran prosedur pemilihan sering terjadi dan tidak sukar untuk dikenali.

Jenis keputusan pertama yang diajukan ke PTUN adalah tentang penentuan calon kepala desa. Dalam *Omat melawan Bupati Karawang*,³⁴ gugatan diajukan terhadap penolakan tergugat untuk menerima penggugat sebagai calon. Dalam suatu prosedur pemeriksaan dengan acara cepat, PTUN Bandung mengabulkan gugatan atas pelanggaran prinsip justifikasi – suatu hal yang jelas karena tidak saja keputusan yang digugat tidak menyebutkan kriteria mana yang tidak dipenuhi penggugat, namun juga tidak berhasil dijelaskan dalam proses hukum. *Samosir melawan Bupati Simalungun* menyangkut penolakan untuk menerima penggugat sebagai calon. Sekali lagi gugatan diterima, karena penggugat dapat membuktikan bahwa data yang mendasari keputusan tersebut tidak benar. Tidak saja data tersebut didapatkan dari surat kaleng, namun tuduhan poligami juga digagalkan setelah penggugat dapat menunjukkan bahwa ia telah dua kali bercerai (*Tempo* 19 Februari 1994).

Masalah utama dalam bidang ini serupa dengan perkara-perkara pemberhentian kepala desa: apakah para pejabat berkewenangan untuk menilai bukti-bukti sendiri, atau apakah hal ini memerlukan proses pidana. Maka, dalam *Irsjadi melawan Gubernur Yogyakarta*,³⁵ para hakim menerima gugatan terhadap penolakan tergugat untuk mengesahkan penggugat sebagai kepala desa. Pembenaran tergugat adalah temuan oleh Inspektorat Jenderal setempat – setelah adanya keluhan anonim – bahwa ijazah penggugat palsu. Namun, para hakim mengasumsikan

³³ Untuk dokumentasi tentang manipulasi, kecurangan dan penyimpangan lain tentang pemilihan umum di Indonesia, lihat Irwan, A. dan Edriana (1995).

³⁴ No. 33/G/PTUN-Bdg./1993.

³⁵ No. 18/G/PTUN-Smg./1994; *Forum Keadilan* 12 Februari 1996. Menariknya, tergugat juga mengajukan perkara ini ke polisi dan diikuti proses pidana, dan berakhir pada pemidanaan atas dasar pemalsuan.

bahwa keputusan ini melanggar Pasal 8 UU No. 14/1970 yang memberikan kewenangan kepada peradilan pidana untuk memeriksa perkara-perkara pidana. Para hakim berargumen bahwa gubernur seharusnya menempuh proses pidana sebelum ia bisa menolak mengesahkan penggugat. Putusan ini ditegaskan di tingkat banding.

Artinya, seperti dalam perkara-perkara tentang pemberhentian kepala desa, para hakim tata usaha negara sering kali tidak memberikan kesempatan bagi pejabat untuk bertindak sesuai kebijaksanaannya bila tindakan tersebut juga merupakan subjek hukum pidana. Sekali lagi, komentar saya adalah bahwa mereka keliru menilai kemandirian hukum tata usaha negara, dan dengan demikian malah melemahkan kedudukan mereka sendiri.

Jenis perkara yang kedua adalah tentang hasil pemilihan. Sasaran gugatan adalah keputusan pengangkatan oleh bupati, termasuk laporan Panitia Pemilihan Kepala Desa. Dalam beberapa perkara para hakim mengabulkan gugatan berdasarkan kesalahan prosedur, yang ditemukan melalui pemeriksaan laporan dan saksi. Artinya, inti permasalahan adalah pembuktian.

*Santoso dkk. melawan Camat Gebog*³⁶ menyangkut keputusan untuk mengangkat kepala desa baru di Besito. Penggugat berargumen bahwa proses pemilihan tidak sah: ia dilarang berkampanye, ada 300 kertas suara yang berlebih, dan orang-orang tertentu memilih dua kali. Tergugat mengaku bahwa kertas suara yang berlebih itu memang ditambahkan, namun hanya karena jumlah pemilih tampak lebih besar daripada yang tercatat. Ia juga berpandangan bahwa PTUN tidak berkewenangan atas laporan yang menjadi dasar keputusannya. Kedua argumen ini ditolak pengadilan dengan mudah. Pertama, penambahan kertas suara jelas-jelas dilarang hukum. Kedua, keputusan seperti di atas selalu ditentukan merujuk pada laporan Panitia Pemilihan Kepala Desa. Apabila laporan ini cacat, keputusan ini menjadi cacat pula. Gugatan dikabulkan dan majelis hakim memerintahkan tergugat untuk mengulangi pemilihan. Putusan serupa dikeluarkan PTUN Semarang terkait pemilihan kepala desa di Wasito –dalam perkara ini, jumlah suara yang masuk bahkan melebihi jumlah warga desa (!)– dan oleh PTUN Bandung terkait pemilihan di Banjarsana.³⁷

Meskipun dasar untuk mengabulkan gugatan dalam perkara-perkara ini tampaknya cenderung formal, dalam ketiga perkara ini para saksi dengan jelas menggambarkan adanya intimidasi, manipulasi dan kecurangan. Bahwa para hakim bukanlah “aktivis” hukum bisa

³⁶ No. 06/G/TUN/1994/PTUN-Smg.

³⁷ *Pikiran Rakyat*, 30 Agustus 1994; *Suara Pembaruan*, 23 September 1994 dan 19 November 1994; *Pikiran Rakyat*, 20 Oktober 1994; *Suara Karya*, 7 Juni 1995; *Republika*, 8 Juni 1995.

ditemukan dari sebuah putusan PTUN Semarang yang menolak gugatan, meskipun majelis mengakui bahwa proses pemilihan tidak berjalan sempurna: ketika kertas suara dihitung, lampu mati, dan ketika menyala lagi sejumlah kertas suara telah dirobek.³⁸

Parahakim tampaknya merasa lebih dipermudah bila penyimpangan telah dicatat dalam dokumen resmi, yang menjelaskan mengapa dalam perkara tentang pemilihan di Besito mereka mendasarkan putusan mereka pada jumlah kertas suara yang berlebih, dan bukan pada kesaksian, yang sebenarnya amat jelas dan tidak dibantah oleh tergugat. Namun, tetap saja catatan kinerja PTUN dalam bidang ini cukup baik, dan menunjukkan bahwa PTUN masih bersedia mengambil sedikit risiko politis.

8. Kesimpulan

Catatan PTUN dalam perkara-perkara yang terkait hukum konstitusi memiliki beberapa kemiripan dengan kinerjanya dalam perkara-perkara hukum kepegawaian dan agraria, namun memberikan gambaran yang lebih luas. Seperti dalam hukum agraria, para hakim tata usaha negara menerapkan kewenangan mereka dalam perkara-perkara yang tidak memenuhi persyaratan sebagai sengketa tata usaha negara, namun hal ini tidaklah menimbulkan konflik kewenangan.

Namun, "aktivisme yurisdiksional" ini tidak ditemukan dalam semua perkara, dan bukan jaminan bahwa pengadilan menggunakan semua cara yang tersedia untuk memeriksa keputusan yang digugat. Contohnya adalah inkonsistensi dalam menerapkan kewenangan terhadap keputusan Bakorstanas, dan keengganan menerapkan prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik, aturan prosedur atau pasal-pasal UUD sebagai alasan pengujian. Kadang-kadang hakim mengkritik keras keputusan yang digugat, namun tetap menolak memeriksa perkara. Kritik demikian dan perbedaan hasil perkara yang berbeda menunjukkan bahwa kepercayaan atau keyakinan pribadi para hakim lebih memainkan peranan dalam perkara-perkara hukum konstitusi, terutama terkait agama. Yang paling menonjol adalah perintah penundaan terhadap Bakorstanas dalam perkara *HKBP*, namun juga dalam putusan-putusan yang bertentangan tentang apakah perkawinan atas dasar agama yang tidak diakui negara bisa disahkan, juga tentang kawin campur. Perundang-undangan yang tidak jelas memungkinkan hakim memasukkan nilai-nilai pribadinya pada putusan mereka, dan menjelaskan mengapa pengacara merujuk pada sumber-sumber nonhukum seperti pidato presiden.

³⁸ No. 21/G/TUN/1993/PTUN-Smg.

Sebaliknya, dalam bidang-bidang hukum konstitusi seperti organisasi keagamaan dan politis, aturan-aturannya tegas, dan kekuasaan pemerintah sedemikian luas, sehingga nyaris tidak memberikan kesempatan untuk mengabulkan gugatan. Namun hakim tetap memiliki sumber daya yang bisa digunakan, karena pejabat kadang-kadang menggunakan kekuasaan mereka secara ceroboh sehingga melanggar prosedur atau kewajiban untuk berhati-hati. Dalam beberapa perkara bahkan pejabat menggunakan cara-cara di luar hukum untuk mencapai tujuan mereka, sehingga memberikan dasar bagi hakim untuk mengabulkan gugatan – apabila mereka mau menerapkan kewenangan atas keputusan Bakorstanas, DPP partai atau organisasi wadah keagamaan.

Masalah-masalah lain –seperti pemilihan kepala desa– diatur dengan lebih jelas, dan memberikan cukup dasar bagi hakim untuk memeriksa keputusan. Ditambah dengan tekanan politis yang lebih rendah, para hakim tata usaha negara bisa mengendalikan pelanggaran prosedur dalam perkara-perkara demikian.

Sebagai catatan akhir, seperti dalam hal hukum agraria, Mahkamah Agung tidak memberikan cukup pedoman tentang keterlibatan PTUN di bidang ini. Putusan dalam perkara *Tempo* adalah satu-satunya pengecualian. Putusan ini memuat satu saran yang jelas: hakim bisa menerima gugatan terhadap keputusan-keputusan tentang hukum konstitusi, namun praktis tidak diizinkan untuk memeriksanya, karena pejabat tidak harus mengikuti prosedur perundang-undangan, atau memberikan alasan terhadap keputusan mereka. Pemeriksaan berdasarkan perundang-undangan direduksi menjadi permainan kata-kata yang diarahkan untuk merugikan penggugat. Seandainya saran ini diikuti, sama saja dengan menghapuskan PTUN.

BABVIII

Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara

Bab-bab terdahulu telah menunjukkan bahwa meskipun terdapat beberapa pencapaian baik, sistem pengujian dalam pengadilan tata usaha negara Indonesia dicirikan oleh interpretasi yang tidak konsisten dan masalah kewenangan, yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Hingga titik tertentu hal ini disebabkan oleh alasan-alasan hukum, seperti ketidakjelasan perundang-undangan substantif, batas kewenangan yang tidak jelas, kekuasaan pengujian yang kurang jelas, dan sebagainya.

Namun, hukum hanya menjelaskan sebagian dari hal-hal di atas. Kedua bab berikut ini berusaha untuk menjelaskan asal muasal lain dari masalah-masalah yang telah digambarkan sejauh ini, dan juga menerangkan sejumlah ciri khusus prosedur peradilan tata usaha negara yang telah berkembang dalam praktik. Kedua bab ini menjelaskan bahwa kondisi yang berkembang di sekitar proses perekrutan, pelatihan dan pemindahan para hakim tata usaha negara, dan suasana kerja sehari-hari mereka, amat melemahkan kesediaan dan kemampuan mereka untuk memberikan keadilan dalam cara-cara yang diharapkan hukum sesuai dengan supremasi hukum. Karena adanya kepentingan-kepentingan pribadi para aktor, dan ketiadaan gambaran seragam tentang hukum dan teknik hukum, sistem hukum hanya konsisten dan otonom hingga titik tertentu.

Untuk kepentingan analisis saya membedakan organisasi "internal" PTUN dan hubungan "eksternal" mereka dengan aktor-aktor yang bukan bagian dari lingkungan peradilan tata usaha negara. Dalam kedua kasus ini tekanannya adalah pada pengadilan tingkat pertama, meskipun beberapa bahasan terkait dengan lingkungan peradilan tata usaha negara secara keseluruhan.

Bab ini membahas organisasi internal, menjawab pertanyaan tentang sumber daya manusia dan keuangan, selain kepemimpinan dan pengendalian. Setelah memberikan gambaran umum manajemen pengadilan Indonesia, bab ini akan membahas jumlah dan alokasi sumber daya keuangan untuk PTUN: berapa anggaran yang disediakan, siapa yang menentukan alokasi dan apa dampaknya? Sumber daya manusia diteliti mulai dari proses perekrutan dan pengelolaan karier: seberapa

menariknya profesi sebagai hakim tata usaha negara, kandidat apa yang tersedia dan bagaimana sistem karier bekerja dalam praktik? Kemudian tentang pengendalian: bagaimana dan sejauh mana Mahkamah Agung mengendalikan lingkungan peradilan tata usaha negara dengan alat-alat hukum dan lain-lain, dan apa hasilnya? Terakhir, keadaan di dalam pengadilan tingkat pertama dijelaskan, dengan perhatian khusus pada kesalingterkaitan antara faktor-faktor di atas, keadaan sehari-hari dan kepemimpinan ketua pengadilan.

Organisasi dan manajemen pengadilan Indonesia zaman Orde Baru

Sebuah gambaran singkat tentang organisasi pengadilan Indonesia akan membuat seluruh bab ini lebih mudah dibaca. Bab ini menjelaskan keadaan sebelum revisi Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman pada tahun 1999 (UU No. 14/1970, disingkat UU KPKK), yang merupakan dasar sistem peradilan.

Badan peradilan Indonesia terdiri atas empat lingkungan: peradilan umum (perdata dan pidana), tata usaha negara, agama (Islam) dan militer (Pasal 10 UU KPKK). Masing-masing lingkungan mengenal adanya pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tinggi, dengan Mahkamah Agung di puncak sistem ini. Belakangan dibentuk pula pengadilan pajak dan dagang khusus, yang juga ditempatkan di bawah Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung mengawasi semua pengadilan (UU KPKK Pasal 10 ayat [3] dan [4]). Pimpinan MA terdiri atas ketua, wakil ketua dan enam ketua muda untuk hukum perdata, pidana, adat, tata usaha negara, agama, dan militer. Manajemen peradilan berada di tangan eksekutif (kecuali Mahkamah Agung yang bersifat otonom). Pemerintah juga memiliki kekuasaan untuk memberikan hukuman disiplin kepada hakim dalam kapasitas mereka sebagai pegawai negeri sipil. Departemen Kehakiman mengelola pengadilan umum dan tata usaha negara, Departemen Agama mengelola pengadilan agama, sementara Departemen Pertahanan dan Keamanan mengelola pengadilan militer (Pasal 11 ayat [1] UU KPKK terkait undang-undang tentang masing-masing pengadilan itu). Departemen Kehakiman memiliki direktorat khusus untuk kepentingan ini, yang mengelola anggaran untuk pengadilan umum dan pengadilan tata usaha negara. Kenaikan pangkat, pemindahan dan pengawasan para hakim tata usaha negara dan umum dikelola bersama oleh Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman, oleh mahkamah yang disebut Mahdep. Mahkamah ini beranggotakan ketua dan wakil ketua MA, seorang ketua muda dan perwakilan dari Departemen Kehakiman.

Menurut UU PTUN, Departemen Kehakiman melakukan “pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan” pengadilan tata

usaha negara, sementara MA bertanggung jawab atas hal-hal “teknis peradilan”. Selain itu menteri kehakiman “melakukan pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim sebagai pegawai negeri” (UU PTUN Pasal 7 dan 13).

Tokoh kunci pengelolaan PTUN di Departemen Kehakiman adalah direktur jenderal urusan pengadilan, yang mewakili Departemen Kehakiman dalam Mahdep. Karyawannya mengelola catatan tentang para hakim dan karyawan PTUN. Pejabat penting lainnya adalah direktur uji material Mahkamah Agung, yang mendukung ketua muda dengan mengelola berkas perkara dan juga— seperti Departemen Kehakiman— mengelola catatan tentang para hakim dan karyawan PTUN. Sistem pencatatan ganda ini tidak sangkil, karena kadang-kadang hakim bisa dikirim dua kali ke kursus pelatihan yang sama, sekali oleh Departemen Kehakiman dan kemudian oleh MA.¹

Ketua muda urusan hukum tata usaha negara ditambahkan ke jajaran ketua muda pada tahun 1982, untuk membantu merancang RUU PTUN dan mempersiapkan penerapannya. Namun, sejak 1991 ia berada setingkat dengan rekannya yang mengurus hukum agama dan hukum militer, yang juga bertanggung jawab atas manajemen “teknis peradilan” lingkungan peradilan mereka masing-masing. Meskipun ketua muda dianggap sebagai “pimpinan” lingkungan peradilan tata usaha negara, ia disibukkan dengan urusan-urusan lainnya. Ia juga memeriksa perkara-perkara perdata dan pidana, dan membagikan perkara-perkara tata usaha negara ke majelis-majelis hakim di MA. Sebagai akibatnya, ia tidak bisa mempergunakan sepenuh waktunya untuk tugas-tugas kepemimpinannya.

Seperti dibahas pada bab II, pembagian kekuasaan terkait manajemen pengadilan ini kontroversial. Tatanan ini diharapkan membantu pemerintah untuk lebih mengendalikan hakim, menjamin bahwa mereka yang disukai dinaikkan pangkatnya dan hakim-hakim “bermasalah” disingkirkan.² Akibatnya sistem ini direvisi pada masa reformasi, melalui perubahan terhadap UU KPKK. Semua kekuasaan Departemen Kehakiman telah dialihkan ke MA, namun penerapan tugas-tugas ini amat berat dan tidak bisa dilaksanakan dalam jangka waktu yang singkat.

¹ Wawancara dengan Hakim Agung Lotulung, Juli 1999.

² Lihat Pompe (1996:108–10); Budiardjo, A. dkk. (1997:121); Laporan ini disusun untuk Bappenas dan didanai Bank Dunia. Dalam sebuah artikel kemudian Pompe memperingatkan bahwa penghapusan peran Departemen Kehakiman dalam pengelolaan karyawan saja tidak cukup untuk memperbaiki keadaan, karena keberhasilan Orde Baru mengkooptasi Mahkamah Agung memastikan pengendalian pemerintah bahkan tanpa peran Departemen Kehakiman (Pompe 1997:58–61).

Sumber daya keuangan: Anggaran PTUN dan alokasinya

Hingga perubahan UU KPKK dilaksanakan, menteri kehakiman harus menjamin aliran sumber daya keuangan ke PTUN. Jumlah tepat dana yang disalurkan ke PTUN sukar diketahui, karena anggaran mendetil departemen tidak diumumkan. Namun jumlah ini tidaklah besar, karena anggaran keseluruhan Departemen Kehakiman lebih kecil dibandingkan departemen-departemen lainnya, kecuali anggaran Departemen Agama.³ Sejak tahun 1993 hukum mendapatkan kedudukan tersendiri dalam Repelita, yang menghasilkan anggaran tambahan dari Bappenas, namun anggaran ini tidak dipergunakan PTUN. Krisis ekonomi yang bermula pada tahun 1997 juga berakibat buruk pada anggaran.

Situasi keuangan pengadilan tata usaha negara tidak pernah baik. Bahkan, persiapan awal pembentukan PTUN penuh masalah. Seperti dikenang mantan ketua muda Indroharto:

Ali Said [ketua MA masa itu] menolak memberikan dana untuk persiapan PTUN. Ismail Saleh memberikan Rp37 juta [sekitar USD 22.500 pada saat itu]. Tentu saja dana tersebut dikumpulkan dengan susah payah, namun jumlah itu masih amat kecil.⁴

Namun, dedikasi menteri kehakiman Ismail Saleh pada proyek ini tampak jelas, karena ia mengumpulkan dana dari beberapa anggaran “nonstruktural” dalam anggarannya untuk PTUN.⁵ Di DPR, ia mengumumkan bahwa kenaikan anggaran untuk sektor hukum pada tahun takwim 1990/1991 akan terutama digunakan untuk pendanaan PTUN.⁶ Anggaran tambahan untuk pendidikan dan pelatihan didapatkan dari hutang luar negeri, yang memungkinkan pengiriman 12 hakim agung ke Belanda untuk kursus pelatihan uji material selama 3 bulan. Namun, menjawab pertanyaan para anggota DPR, Saleh mengaku bahwa masalah anggaran ini serius, dan tidak ada dana untuk, misalnya, pendirian gedung pengadilan baru. Ia bahkan menyatakan kepada media bahwa sudah sangat untung bahwa PTUN dapat dibentuk, dengan memperhatikan sedikitnya anggaran yang tersedia untuk pembangunan hukum (*Pelita*, 1 November 1991). Kondisi yang dialami para hakim jauh dari ideal, dan surat-surat kabar secara teratur menyuarakan keluhan

³ Republik Indonesia, *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1997/1998*, (Jakarta, RI, 1997) hal. 120.

⁴ Wawancara dengan Indroharto (Desember 1994).

⁵ “Dana nonstruktural” berarti dana yang bukan bagian dari anggaran reguler. Ismail Saleh menggunakan dana dari Daftar Isian Proyek dan pendapatan dari Balai Harta Peninggalan (*Berita Yudha*, 29 Desember 1992).

⁶ Jawaban Ismail Saleh atas pertanyaan dari Komisi Hukum DPR (Komisi III), 11 September 1989.

mereka. Seperti dijelaskan ketua PTUN Medan Siahaan:

Kami harus mendapatkan pinjaman untuk saluran telepon dan ruang kerja tambahan untuk menampung para pegawai yang jumlahnya bertambah [...] Untungnya suami salah satu hakim bekerja di kantor cabang Departemen Penerangan. Untungnya juga kami bisa meminjam delapan kursi dan meja yang tidak terpakai dari kantor cabang ini (*Kompas*, 1 November 1991).

Dilaporkan bahwa pengadilan yang lain tidak memiliki saluran listrik, telepon, mesin ketik, ditempatkan di bangunan bobrok, dan di PTUN Jakarta, sebuah kursi ambrol ketika diduduki saksi (*Editor*, 9 November 1991). Setelah menemukan fakta serupa dalam misi ke PTUN Surabaya, para anggota DPR dari Komisi Hukum memberikan keluhan ke menteri kehakiman karena kurang memahami besarnya masalah anggaran ini, dan menanyakan apakah:

Pemerintah setuju dengan pandangan Komisi Hukum bahwa keadaan ini bisa terjadi karena pemerintah tidak sejak awal memikirkan dana yang diperlukan untuk pembentukan PTUN, sehingga anggaran mereka tidak mencukupi?⁷

Meskipun Ismail Saleh mengaku bahwa anggaran ini kecil, jawabannya adalah bahwa ketua PTUN Surabaya tidak seharusnya mengeluh:

Menjadi hakim tata usaha negara memang sukar. Pertama, ia harus memeriksa perkara dengan pemerintah sebagai pihak tergugat. Kedua, ada kekurangan perlengkapan untuk melakukan itu [...] Jadi, bila ia bermasalah dengan hal itu, ia masih bisa mengundurkan diri dari peradilan tata usaha negara. Bila ia berhadapan dengan kondisi demikian di tempat kerja, seharusnya ia sudah tahu sejak awal. Saya sudah mengingatkan (*Kompas*, 1 November 1991 dan *Pelita*, 1 November 1991).

Namun, anggaran pengadilan tata usaha negara telah meningkat pesat sejak saat itu dan masalah-masalah praktisi peradilan telah diselesaikan dalam dua tahun pertama. Setelah konsolidasi ini, gedung-gedung PTUN telah dibangun di Jakarta, Jayapura, Denpasar, Banjarmasin, Ambon, Pontianak, Manado, Samarinda, Ujung Pandang, Kupang, dan Mataram, dan kondisi fisik gedung pengadilan serta perlengkapannya setidaknya tidak menghalangi pelaksanaan tugas sehari-hari. Namun, ini bukan berarti bahwa kondisi ini sudah amat memadai. Di Bandung, Semarang, Surabaya, dan Palembang PTUN masih ditempatkan di gedung-gedung bekas kantor provinsi Departemen Kehakiman, yang tidak terlalu

⁷ Pertanyaan-pertanyaan Komisi Hukum DPR ke Menteri Kehakiman, tertanggal 5 Desember 1991.

cocok.⁸ Demikian pula PTUN Medan ditempatkan di bangunan bekas badan pengelolaan lahan kosong.

Laporan Departemen Kehakiman tahun 1995 memuat keluhan dari semua PTUN mengenai kelengkapan mereka. Masalah yang terjadi berkisar dari ketiadaan komputer di PTUN Medan, hingga ketidakmampuan PTUN Jakarta membayar biaya teleponnya.⁹ Masalah karyawan akan dibahas di bagian berikutnya.

Alokasi anggaran juga telah menimbulkan masalah. Alasan utamanya tampaknya adalah bahwa alokasi ditentukan Departemen Kehakiman, dan kepentingan departemen ini tidak sama dengan kepentingan peradilan. Dalam hal PTUN, departemen berkepentingan untuk memperbanyak jumlah pengadilan dengan mengorbankan karyawan dan perawatan pengadilan yang sudah ada.¹⁰ Menurut Indroharto, perpecahan antara peradilan dan Menteri Kehakiman tentang hal ini sudah tampak antara tahun 1986 dan 1991, "Saya mempunyai dua perbedaan pendapat dengan Ismail Saleh [...] Yang kedua adalah ia terlalu tergesa-gesa membentuk pengadilan, dan tidak menyadari apa dampaknya untuk proses perekrutan."¹¹ Namun, setelah dua tahun Ismail Saleh menekankan dalam beberapa kesempatan bahwa 14 PTUN yang ada perlu melakukan konsolidasi, karena rendahnya jumlah gugatan pada saat itu tidak memerlukan penambahan jumlah lebih lanjut (*Suara Karya*, 22 Februari 1993).

Namun, saran ini tidak diikuti pengganti Saleh, Oetoyo Oesman, yang tampaknya tidak membahas hal ini secara cermat dengan ketua muda.¹² Dalam lima tahun jumlah PTUN berkembang dari 14 menjadi

⁸ Menurut Ismail Saleh, solusi ini dipilih karena departemen tidak mampu membeli lahan untuk gedung pengadilan baru di kota-kota ini (jawaban pertanyaan Komisi III, tertanggal 11 September 1989). Gambaran tentang gedung pengadilan pada tahun 1994 adalah sebagai berikut: di Semarang, tembok dari tripleks digunakan untuk menyekat ruang-ruang kantor, cat tembok mengelupas dan hanya ada satu ruang sidang. Di Jakarta keadaannya serupa, meskipun ada lebih banyak ruang sidang dan kantor. Gedung pengadilan di Bandung relatif lebih baik karena direnovasi dengan dana mandiri. Ada tiga ruang sidang yang terawat, dan hampir semua hakim memiliki ruang kantornya sendiri – di Semarang dan Jakarta hanya ketua dan wakil ketua yang memiliki privilese ini. Selain itu, semua hakim memiliki akses ke ruang sidang utama. Namun, ruang-ruang lain di bangunan itu tidak terlalu bagus (terutama kamar kecil). Keadaan ini tidak berubah pada tahun 1999.

⁹ Departemen Kehakiman, *Dokumentasi Situasi Daerah Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Dan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia Tahun 1995*. (Jakarta, Departemen Kehakiman, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum Dan Peradilan Tata Usaha Negara, 1996).

¹⁰ Preferensi para pejabat untuk hasil yang dapat dilihat, dalam kasus ini jumlah gedung pengadilan, dengan harga suatu hal yang abstrak seperti "mutu pengadilan" adalah fenomena yang lazim terdapat dalam administrasi negara (lihat Wilson 1989:161).

¹¹ Wawancara dengan Indroharto (Desember 1994).

¹² Wawancara dengan pejabat MA Lotulung (April 1996).

19, di beberapa pengadilan menimbulkan kekurangan hakim untuk melaksanakan beban kerja sesuai dengan UU PTUN (*Sinar Pagi*, 12 Juli 1995). Ketua muda Suraputra menyatakan dalam pelantikannya bahwa terdapat pengadilan yang hanya memiliki satu hakim (*Sinar Pagi*, 12 Juli 1995).

Selain menimbulkan masalah operasional, perluasan ini juga merugikan kepentingan pengadilan yang sudah terbentuk. Contohnya adalah PTUN Banjarmasin, di mana menurut ketuanya Munier Ihsanpuro, jumlah perkara yang masuk anjlok hingga nol setelah didirikannya PTUN di Samarinda dan Palangkaraya (*Kompas*, 16 Agustus 1996). PTUN juga didirikan di daerah-daerah yang sejak awal sebenarnya telah jelas bahwa tidak banyak pekerjaan yang akan mereka lakukan. Pada tahun 1996, misalnya, PTUN didirikan di Lombok, yang sejauh itu berada di bawah kewenangan PTUN Denpasar. Karena PTUN Denpasar ini hanya mendapatkan empat gugatan masuk dalam lebih dari satu tahun (*Kompas*, 4 November 1996), akan amat mengherankan bila tiba-tiba PTUN Lombok mendapatkan banyak perkara.

Dampak terburuk kebijakan ini mungkin adalah turunnya motivasi para hakim yang bertugas di PTUN, dan perekrutan hakim-hakim tata usaha negara yang baru.¹³ Ketua PTUN Jayapura Soedarso menyatakan hal ini dengan jelas, setelah pengadilannya tidak menerima gugatan baru dalam waktu lebih dari enam bulan, "Kalau setahun ke depan keadaannya masih sama, lebih baik ditutup saja. Saya akan mengusulkannya secara resmi" (*Forum Keadilan*, 30 Juni 1997).

Jumlah total perkara tata usaha negara di Indonesia telah meningkat dengan lambat meskipun pasti, dari sekitar 330 pada tahun 1991 menjadi 627 pada tahun 1995. Namun, bila kita melihat jumlah relatif perkara per pengadilan, ini berarti penurunan dari 64 perkara per pengadilan menjadi hanya 42.¹⁴ Seharusnya hal ini diantisipasi oleh mereka yang merencanakan perluasan PTUN.

Sebaliknya, tidak banyak anggaran yang diberikan untuk pelatihan—seperti diakui juru bicara Departemen Kehakiman sendiri, yang menambahkan bahwa departemen itu tidak memiliki dana untuk

¹³ Bdk. Benyamin Mangkoedilaga (1996:16–21). Pada tahun 1995, ketika hanya ada 15 PTUN, empat dari mereka mendapatkan kurang dari 10 perkara (Ambon, Jayapura, Denpasar, dan Samarinda, lihat Departemen Kehakiman, *Dokumentasi Situasi Daerah Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Dan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia Tahun 1995*).

¹⁴ Saya tidak memiliki angka-angka (data) yang lebih mutakhir, namun pada bulan Juli 1999 hakim-hakim Wahyunadi dan Soedewo menegaskan bahwa jumlah perkara yang masuk berkurang drastis sejak krisis ekonomi melanda Indoensia (paruh kedua tahun 1997).

memperbaiki keadaan.¹⁵ Karena nyaris tidak ada dana struktural untuk pelatihan, lokakarya peradilan tata usaha negara didanai oleh The Asia Foundation dan –hingga tahun 1992– dari pinjaman Belanda. Ke depannya Mahkamah Agung bergantung pada kerja sama hukum dengan Prancis atau Australia.¹⁶ Meskipun pelatihan dalam program demikian amat bernilai dalam memberikan gagasan-gagasan baru kepada para hakim tata usaha negara, jelas bahwa pelatihan demikian tidak dapat menggantikan pelatihan reguler di Indonesia atau memberikan sumbangan bagi konsensus tentang konsep-konsep hukum mendasar seperti digunakan dalam proses beracara di peradilan tata usaha negara di Indonesia. Dana struktural harus disediakan untuk kepentingan ini. Sama merepotkannya adalah kurangnya buku dan undang-undang yang tersedia di pengadilan. Bahkan bila ini adalah bagian dari masalah yang lebih luas tentang informasi hukum (Churchill 1992:5–8, 10–1, 13–5. Lihat bagian 4 bab ini), ketiadaan dana untuk mendapatkan sumber-sumber informasi ini jelas mempengaruhi mutu pertimbangan hukum.

Singkatnya, anggaran PTUN sedemikian kecil sehingga hanya dapat memenuhi keperluan-keperluan mendasar. Meskipun ini sebagian disebabkan oleh masalah penganggaran hukum secara luas, keadaan ini diperparah oleh prioritas pada perluasan kasat mata yang diharapkan Departemen Kehakiman, yang merugikan proses pelatihan dan perekrutan. Perluasan di daerah-daerah yang tidak banyak mendapatkan perkara mempengaruhi moral para hakim, dan –seperti akan dibahas nanti– juga perekrutan dan pemindahan. Memperhatikan hal ini, perubahan UU KPKK (No. 14/1970) sehingga peradilan memiliki kendali sepenuhnya tentu saja memiliki nilai positif.

3. Sumber daya manusia

Pada tahun 1999, sembilan tahun setelah PTUN mulai beroperasi, ada sekitar 150 hakim tata usaha negara yang bertugas di 26 pengadilan tingkat pertama dan 4 pengadilan tinggi. Bagian ini akan menjelaskan perekrutan para hakim, manajemen karier mereka dan pengawasan disiplin mereka. Dalam bagian ini kita akan melakukan perbandingan dengan hakim-hakim pengadilan negeri.

¹⁵ Dirjen hukum dan perundang-undangan Departemen Kehakiman Bagir Manan, mengatakan bahwa pelatihan hakim pengadilan negeri di Indonesia tidak memenuhi standar yang diterapkan di negara-negara tetangga. Menurutnya, Departemen memiliki rencana untuk memperbaiki keadaan ini, namun tidak ada dana (*Berita Yudha* 4 Juli 1996). Dirjen urusan peradilan Soegondo menulis, “Sebenarnya kami sudah mengadakan pelatihan untuk semua hakim. Namun, sejak disahkannya PP No. 14/1994, kami belum pernah mengadakan pelatihan secara penuh –meskipun dengan pengesahan PP itu hal ini menjadi lebih mendesak– karena tidak ada dana untuk pelatihan” (1998:107–8).

¹⁶ Wawancara dengan pejabat MA Lotulung (Desember 1994 dan April 1997).

(a) Ciri-ciri umum perekrutan dalam peradilan Indonesia

Sistem peradilan Indonesia merupakan sistem karier yang biasa, yang mendapatkan anggota barunya hampir seluruhnya dari lulusan fakultas hukum. Para pengacara atau ahli hukum lainnya yang hendak bergabung dengan peradilan harus memulainya dari bawah. Akibatnya tidak ada masukan pakar-pakar yang bisa membawa standar profesional mereka sendiri.¹⁷

Mereka yang ingin menjadi hakim melalui proses seleksi administrasi dan ujian tertulis terlebih dahulu. Menurut PP No. 6/1976, mereka kemudian harus mengikuti kursus pelatihan selama 12 bulan, ujian yurisprudensi dan tes psikologi. Setelah setahun lagi pelatihan mereka ditempatkan di pengadilan sebagai hakim muda, dan setelah dua tahun mereka menjadi hakim penuh. Dalam praktiknya, pelatihan tidak dilaksanakan selama itu. Tahun terakhir pelatihan biasanya dihilangkan, sementara 12 bulan pertama dikurangi menjadi 8 bulan saja (Budiardjo, A. *et al.* 1997:147–50).

Seperti dijelaskan Pompe dengan mendetil, selalu ada masalah untuk mendapatkan calon yang mumpuni, bahkan hingga dasawarsa 1970-an, banyak hakim baru yang bahkan tidak bergelar sarjana hukum. Pada tahun 1969, hampir setengah hakim negeri di pengadilan negeri yang berjumlah 1.686 orang lulus bukan dari fakultas hukum (Pompe 1996:146). Bahkan meskipun keadaan ini telah membaik, para lulusan terbaik fakultas hukum memilih untuk tidak berkarier di peradilan. Seperti komentar hakim PTTUN Medan B. Mangkoedilaga di *Kompas*:

Dari sudut pandang perekrutan, fakta yang mencemaskan adalah bahwa para mahasiswa universitas-universitas besar dan terkenal yang memiliki kemampuan intelektual tinggi tampaknya tidak tertarik untuk menjadi hakim untuk “mengabdikan masyarakat”. [...] Kita bisa menyimpulkan bahwa profesi sebagai hakim tidaklah menjanjikan (*Kompas*, 20 Oktober 1997).

Masalah tentang bagaimana menarik para sarjana hukum yang mumpuni diperparah dengan tingkat pendidikan hukum. Menurut laporan DALDI yang dapat dipercaya, hampir semua fakultas hukum Indonesia bermutu rendah. Metode pengajaran membosankan, terbatas pada ceramah, sementara jumlah besar mahasiswa dalam setiap kelasnya (250 mahasiswa atau lebih) tidak memungkinkan diskusi. Tekanannya adalah pada menghafal, bukan mengembangkan kemampuan profesional, akibatnya banyak sarjana tidak mampu menulis opini hukum yang konsisten secara logis, atau bahkan memorandum hukum

¹⁷ Mengenai ciri-ciri umum sistem ini lihat Pompe (1996:288–291). Satu-satunya pengecualian prinsip ini adalah penunjukan ke Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 7(2) UU No. 14/1985. Namun, hingga September 2000 pasal ini hanya digunakan untuk mengangkat militer menjadi anggota MA (lihat juga Pompe 1996:295).

sekalipun (Budiardjo, A. *et al.* 1997:61).¹⁸

Tidak kompetitifnya peradilan untuk menarik pegawai-pegawai baru menimbulkan dampak yang serius. Penyebab utama masalah perekrutan ini adalah kondisi kerja yang kurang menarik bagi hakim: pemindahan wajib –yang bisa “membuang” seorang hakim selama bertahun-tahun ke daerah pedalaman– gambaran umum bahwa peradilan tidak memiliki kekuatan ketika berhadapan dengan eksekutif, dan terutama gaji yang tidak memadai.¹⁹ Hal terakhir ini memiliki sejarah yang panjang. Perjuangan untuk mendapatkan gaji yang lebih tinggi bermula sejak dasawarsa 1950-an (Pompe 1996:118–9). Lihat juga bab II bagian 3), namun para hakim tidak pernah berhasil. Bahkan kenaikan gaji sebesar 100 persen pada tahun 1994 –yang lazimnya akan dianggap sebagai pencapaian besar– dalam kenyataannya tidak terlalu berdampak baik. Gaji karyawan peradilan di tingkat pertama belum pernah dinaikkan atau disesuaikan dengan inflasi sejak tahun 1985,²⁰ dan kenaikan gaji ini dinafikan dengan penurunan tunjangan.²¹ Tunjangan

¹⁸ Laporan itu menjelaskan bahwa ada beberapa perubahan penting tentang metode pengajaran yang diperkenalkan pada tahun 1993 atas saran Konsorsium Fakultas Hukum, “mutu lulusan sarjana hukum masih mengecewakan, karena mereka tidak memiliki pemahaman praktis untuk menerapkan pengetahuan teoretis mereka” (Budiardjo, A. *et al.* 1997:64). Soetandyo Wignjosoebroto menjelaskan proses yang mengarah ke keadaan ini, menunjukkan dampak Demokrasi Terpimpin pada pendidikan hukum dengan mewajibkan pengacara menempatkan kegunaan hasil di atas kepastian hukum. Ini menyebabkan beberapa pakar hukum yang “ketinggalan zaman” dinonaktifkan, dan adanya aliran keluar pakar hukum berbakat yang mencari pekerjaan lain (1992:3).

¹⁹ Remunerasi ini mencakup gaji, tunjangan dan komisi. Tingkat gaji ini tergantung pada jenjang golongan hakim, yang ditentukan jumlah tahun bertugas dan pendidikan. Ada tunjangan khusus untuk hakim, yang terkait dengan jabatan di pengadilan, selain tunjangan kecil yang didapatkan semua pegawai negeri sipil.

²⁰ Rata-rata tingkat inflasi di Indonesia tahun 1985–1994 adalah 8,5 persen (Bank Dunia 1995:184). Relativitas dari peningkatan gaji sebesar 100 persen dapat dilihat dari contoh ini: seorang hakim dengan pengalaman 8 tahun, golongan IIIc, mendapatkan kenaikan gaji bulanan dari Rp363.800 pada tahun 1991 hingga Rp680.000 pada tahun 1996. Bila inflasi dimasukkan, peningkatan ini hanya Rp395.600. Ini berarti bahwa kenaikan gaji pada tahun 1994 hanya sama dengan peningkatan 2 persen setahun (data didapatkan dari Keppres No. 35/1991, PP No. 15/1985, PP No. 51/1992, PP No. 15/1993, Keppres No. 10/1995 dan PP No. 33/1994). Perbedaan pendapatan antara hakim agung dan hakim di pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tinggi amat luas – hakim agung mendapatkan lebih dari tujuh kali penghasilan rekan mereka di pengadilan tingkat pertama (Pompe 1996:332).

²¹ Bahwa gaji di badan peradilan benar-benar tidak memadai dapat digambarkan dari contoh ini. Mobil yang paling populer dan murah di Indonesia adalah Toyota Kijang, yang harganya sekitar Rp30 juta (tahun 1996). Pada tahun 1996 hakim dengan pengalaman delapan tahun mendapatkan gaji bulanan Rp680.000 (termasuk tunjangan); ketua pengadilan tingkat pertama mendapatkan Rp1 juta. Ini berarti bahwa bila seluruh gaji digunakan untuk membeli mobil, seorang hakim memerlukan waktu lebih dari 40 bulan untuk mendapatkan mobil itu (ketua pengadilan memerlukan waktu 30 bulan), sementara uang kontrak rumah biasa rata-rata tidak kurang dari Rp300 ribu per bulan. Ada fasilitas kredit khusus untuk pegawai negeri sipil, namun tidak memadai dalam hal ini (wawancara dengan pejabat Bank Indonesia Santoso, Maret 1997).

dinas tidak tersedia bagi semua hakim. Hanya ketua dan wakil ketua pengadilan yang mendapatkan mobil dinas, sementara hanya setengah hakim yang mendapatkan rumah dinas.²² Dalam keadaan demikian sukar dibayangkan bahwa ada pelamar yang bermutu tinggi, terutama karena pengacara di biro-biro hukum swasta yang mendapatkan gaji sepuluh kali lebih besar.

(b) Perekrutan di Peradilan Tata Usaha Negara

Sementara observasi di atas berlaku pada pengadilan umum dan tata usaha negara, perekrutan di PTUN memiliki ciri-ciri khusus. Pertama, bisa dikatakan bahwa calon hakim potensial lebih banyak, karena UU PTUN menyatakan bahwa calon hakim tidak harus bergelar sarjana hukum (Pasal 14 huruf f). Ketentuan ini dikritik keras para hakim dan beberapa anggota DPR dalam pembahasan RUU PTUN: hal ini dianggap mengurangi kemandirian PTUN dengan mengalihkan orientasi peradilan dari standar-standar hukum ke standar administrasi negara (Lihat bab II bagian 7). Namun, sejauh ini semua hakim tata usaha negara adalah sarjana hukum.²³ Alasannya sama dengan mengapa peradilan tetap merupakan sistem karier: para calon yang sudah berpengalaman di administrasi negara tidak bisa memiliki karier peradilan yang lebih cepat dibandingkan sarjana yang baru lulus.

Sebagian terbesar dari karyawan PTUN tidak direkrut dari lulusan fakultas hukum. Baru pada tahun 1997 hakim-hakim muda ditempatkan,²⁴ dan akan menjadi hakim penuh pada tahun 1999.²⁵ Hingga saat itu semua hakim tata usaha negara sebelumnya bertugas sebagai hakim atau panitera di pengadilan negeri atau, dan bahkan pada tahun

²² Pada tahun 1995, keadaan yang dihadapi peradilan tata usaha negara (termasuk pengadilan tinggi) adalah sebagai berikut: 67 rumah dinas untuk 124 hakim. Ini jelas tidak memadai, dengan pemindahan hakim yang sering terjadi. Solusi yang ditemukan para hakim untuk mengatasi masalah perumahan ini kadang-kadang cukup kreatif: satu ketua pengadilan membangun rumah kost di lahan gedung pengadilan (observasi dan wawancara dengan ketua pengadilan ini, Oktober 1994).

²³ Menurut anggota tim perumus Lotulung, ketua muda Indroharto dengan keras menentang saran Ismail Saleh. Ia baru mengalah setelah ia memastikan bahwa pejabat demikian tidak bisa langsung mendapatkan posisi tinggi dalam jenjang peradilan tata usaha negara, karena hal ini bisa meminimalkan dampak buruk ketentuan itu (wawancara, April 1997). Ismail Saleh tampaknya menyesalkan perkembangan ini, karena beberapa kali ia menyatakan keinginannya untuk merekrut PNS dari BPN atau kantor pajak (*Tempo*, 28 Desember 1991).

²⁴ Menurut Paulus Lotulung, pada tahun 1995 sekitar 200 calon direkrut untuk pengadilan negeri dan tata usaha negara. Setelah setahun pertama pelatihan 75 orang memilih pengadilan tata usaha negara, yang berarti bahwa setelah penempatan dua tahun sebagai hakim muda, mereka akan diangkat menjadi hakim tata usaha negara (wawancara, April 1997).

²⁵ Wawancara dengan Hakim Agung Lotulung (Juli 1999).

1998 (setelah diterapkannya sistem calon), 48 mantan panitera ditunjuk sebagai hakim baru.²⁶

Jadi, para hakim yang bertugas di PTUN tidak memiliki pengalaman dalam bidang tata usaha negara maupun hukum tata usaha negara. Pengecualiannya adalah angkatan pertama hakim tata usaha negara, yang semuanya memiliki pengalaman setidaknya 12 tahun di pengadilan negeri dan telah melakukan pemeriksaan dalam lima perkara gugatan terhadap penguasa. Beberapa dari mereka telah dikirim keluar negeri untuk mempelajari hukum tata usaha negara. Mereka berusia rata-rata 45 tahun pada saat pengangkatan mereka. Angkatan yang kedua memiliki pengalaman kerja hanya 4 tahun, dan tidak berpengalaman memeriksa gugatan seperti di atas. Semakin lama, hakim pengadilan negeri yang direkrut ke dalam PTUN semakin kurang berpengalaman, dan akhirnya panitera pun diangkat sebagai hakim.

Sulitnya menemukan calon hakim yang mumpuni juga tampak dari jumlah hakim yang ditunjuk, yang tidak sesuai dengan jumlah yang direncanakan.²⁷ Hakim yang saat ini bertugas di PTUN masuk dalam empat atau lima gelombang; yang pertama terdiri atas 54 hakim, yang lain masing-masing sekitar 15 orang (Lihat Lampiran 1). Meskipun pada bulan Januari 1996 menteri kehakiman Oetoyo mengemukakan bahwa dalam satu tahun, 150 hakim tata usaha negara akan diangkat (*Bisnis Indonesia*, 31 Januari 1996), antara tahun 1995 hingga 1998 hanya 20 hakim yang diangkat.

Masalah pencarian calon yang memenuhi syarat ini telah menimbulkan ketegangan dalam Mahdep. Perhatian utama ketua muda adalah pada mutu calon, sementara direktur jenderal berusaha untuk memenuhi kekosongan jabatan yang ada di pengadilan-pengadilan yang akan didirikan. Pada tahun 1994, ketua MA menolak langkah-langkah untuk memberikan prioritas kepada hakim PTUN di atas hakim pengadilan umum. Seperti dikatakan Ketua PTUN Bandung Siahaan pada saat itu:

Sarwono Kusumaatmadja [menteri pendayagunaan aparatur negara saat itu] amat mendukung PTUN. Ia menyarankan untuk memberikan para hakim tata usaha negara kedudukan sebagai pejabat,²⁸ namun tentu saja hakim-hakim lainnya menentang. Ali Said mengambil alih rencana ini dari Sarwono, bukan untuk perekrutan, melainkan sebagai tanggung jawabnya.

²⁶ Wawancara dengan Hakim Agung Lotulung (Juli 1999).

²⁷ Ditegaskan dalam wawancara dengan hakim Nurdu'a, Siahaan, Wahyunadi, Lotulung, Sukardi dan Ariyanto (Oktober 1994, September 1995), lihat juga *Kompas* 18 Januari 1991 dan 4 November 1996; *Tempo* 28 Desember 1991.

²⁸ Hanya para pegawai negeri sipil dengan kedudukan tinggi (termasuk hakim agung) yang menikmati kedudukan sebagai pejabat.

VIII. Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara

Namun, Purwoto [ketua MA yang menggantikan Said] tidak menyukai rencana ini, sehingga akhirnya tidak dilakukan apa-apa.²⁹

Direktur jenderal akhirnya berhasil meyakinkan MA keharusan untuk melakukan perekrutan di kalangan panitera – termasuk panitera pengadilan umum. Sementara pada dasawarsa 1950-an dan 1960-an standar perekrutan yudisial juga diturunkan (Pompe 1996:146), langkah ini dilakukan dalam suasana persaingan antara pengadilan umum dan tata usaha negara. Ini menyulitkan PTUN untuk menarik hakim-hakim dari pengadilan negeri. Panitera tidak mengikuti ujian untuk menjadi hakim muda, ataupun mendapatkan pelatihan yudisial, dan jelas tidak bisa dipandang setara. Tidak mengherankan bahwa para hakim tata usaha negara dengan keras menentang perkembangan ini. Seperti dikatakan hakim junior Nurdu'a:

Para mantan panitera itu tidak memenuhi syarat, dan tidak mengherankan. Hakim yang benar mengikuti proses seleksi di mana hanya 200 calon yang lulus dari 1000 peserta, dengan tes IQ, ujian tertulis dan sebagainya. Lalu mereka mendapat pelatihan selama empat tahun. Kalau mereka berpindah ke PTUN, mereka mendapat pelatihan lagi satu bulan. Bayangkan, panitera-panitera itu hanya mendapat pelatihan satu bulan saja!³⁰

Sementara dalam hal ini ketua muda tidak berhasil membela kepentingan para hakim tata usaha negara, ia berhasil mengalahkan ancaman lain terhadap kedudukan mereka. Ancaman ini adalah usulan dari Ketua MA Purwoto Gandasubrata, yang berniat memindahkan hakim-hakim pengadilan umum ke PTUN untuk jangka waktu lima tahun, dengan kemungkinan untuk kembali.³¹ Meskipun tampaknya usulan ini tidak berdampak buruk, ini sebenarnya lebih merugikan kepentingan para hakim tata usaha negara dibandingkan penunjukan panitera. Argumen “resmi” menentang usulan ini adalah bahwa hal ini akan melemahkan ciri khusus peradilan tata usaha negara, atau menarik hakim-hakim yang kurang berbakat,³² namun alasan mendasar mengapa para hakim tata usaha negara menentangnya adalah karena hal ini akan menciptakan perbedaan antara hakim-hakim yang wajib tetap berada di PTUN dan hakim-hakim yang dapat kembali ke pengadilan umum. Usulan ini tidak dilaksanakan selama Gandasubrata menjabat sebagai ketua MA, dan penggantinya Soerjono tidak pula melanjutkannya.

²⁹ Wawancara (Desember 1994), ditegaskan dalam wawancara dengan hakim Nurdu'a dan Soejoedono (Oktober 1994).

³⁰ Wawancara (Oktober 1994). Hakim Ariyanto dan Wahyunadi, dan ketua Siahaan dan Sukardi memberikan komentar serupa.

³¹ Wawancara dengan hakim Lotulung dan Nurdu'a (Juli 1994 dan September 1995).

³² Wawancara dengan hakim Lotulung dan Nurdu'a (Juli 1994 dan September 1995).

Tentu saja timbul pertanyaan mengapa PTUN sedemikian tidak menariknya. Jawaban yang mungkin adalah bahwa beban kerja para hakim tata usaha negara dianggap amatlah berat. Banyak pejabat yang memberikan pernyataan demikian, menekankan beratnya tanggung jawab dan tekanan yang dialami para hakim tata usaha negara dalam bekerja.³³ Mantan ketua PTUN Jakarta Benyamin Mangkoedilaga dalam satu kesempatan resmi menyatakan bahwa para hakim tata usaha negara dituduh tidak nasionalis, tidak memahami musyawarah dan menghalangi pembangunan. Selain itu para hakim harus bersiap menghadapi protes dari pejabat dan “demonstrasi dari masyarakat” (*Pos Kota*, 11 November 1995).

Tampaknya banyak hakim di pengadilan umum tidak berharap untuk memikul beban berat ini. Selain itu tampaknya mereka menduga bahwa praktik peradilan tata usaha negara membosankan. Seperti dikatakan Hakim Agung Sutantio:

Sutantio: Baru minggu lalu saya menasihati seorang hakim muda supaya ia jangan ke PTUN.

AWB: Mengapa demikian?

Sutantio: Mengapa? Karena tidak menarik, perkara-perkara di sana tidak menarik. Makanya saya menasihatinya supaya tetap di pengadilan umum saja (Wawancara, Agustus 1994).

Ketua PN Bandung juga memberikan komentar serupa, “Menurut saya bukan masalah takut pada pemerintah yang menimbulkan kesulitan rekrutmen hakim tata usaha negara. Akan tetapi, perkara-perkaranya yang membosankan” (Wawancara, Oktober 1994). Alasan yang lebih penting mungkin adalah sedikitnya jumlah perkara di PTUN. Bayangan bahwa mereka harus duduk diam tanpa bekerja mungkin menakutkan bagi banyak hakim. Seperti dikatakan hakim Soedewo tentang ketika ia bekerja di PTUN Pontianak:

Saya suka memancing, maka tidak masalah kalau tidak banyak perkara yang masuk. Tetapi kalau Anda tidak punya hobi, seperti memancing, tenis, olahraga dan sebagainya, Anda bisa stres. Anda harus menunggu di kantor setiap hari. Anda menjadi malas, karena tidak mendapat pengalaman, dan Anda jadi tidak suka membaca dan menambah pengetahuan. Anda menjadi stres dan jatuh sakit. [...] Saya kenal seorang hakim muda dari Jawa yang baru dikirim ke Kendari. Ia baru saja mengucapkan sumpahnya, lalu ia kembali ke Jakarta; keluarganya belum datang. Lalu ia tidak kembali ke Kendari dan meminta penempatan di tempat lain atas biaya sendiri (Wawancara, Juli 1999).

³³ Misalnya, Ismail Saleh (*Kompas*, 30 Maret 1991) dan Indroharto (*Forum Keadilan*, 28 Maret 1991).

VIII. Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara

Jumlah perkara yang sedikit juga mempengaruhi pendapatan hampir semua hakim, karena ini berarti amat sedikit hadiah atau “rezeki” yang ia terima dari pihak-pihak yang bersengketa. Karena banyak hakim mengasumsikan bahwa “rezeki” di PTUN jauh di bawah pengadilan umum, ini mungkin amat berpengaruh pada keengganan hakim.³⁴

Terakhir, keunggulan-keunggulan kompetitif yang dimiliki PTUN di atas pengadilan umum juga perlahan-lahan berkurang. Yang pertama adalah bahwa jabatan-jabatan tinggi di PTUN pada awalnya dapat diisi oleh calon yang kurang berpengalaman atau kurang senior (Pasal 143 UU PTUN). Ketentuan demikian tidak dapat dihindarkan karena sebelum tahun 1991 tidak ada pengadilan tata usaha negara di Indonesia, sehingga tidak ada yang memiliki pengalaman demikian.³⁵ Mereka yang berusaha mendapatkan promosi cepat dalam kariernya dapat mengambil keuntungan dari peningkatan jumlah pengadilan tata usaha negara ini, namun menurut seorang hakim agung, hal ini tidak menjamin keberhasilan mereka untuk menjadi hakim agung:

Mereka yang masuk ke PTUN berharap bahwa mereka akan segera naik pangkat. Tetapi sebagian besarnya kecewa, C., misalnya, menduga bahwa ia akan segera menjadi hakim agung, tetapi ternyata ia masih tetap bertugas di pengadilan tinggi. P. juga berharap besar ketika ia berpindah ke PTUN, namun kenyataannya tidak terlalu cerah.³⁶

Bagi sebagian besar hakim, masalah terbesar adalah mendapatkan kenaikan pangkat ke pengadilan tinggi. Jumlah pengadilan tinggi tetap sama sejak mulai bekerjanya peradilan tata usaha negara, sehingga menimbulkan kemacetan karier. Akibatnya, hanya hakim-hakim dari angkatan pertama saja yang bisa mencapai tingkat ini.³⁷

³⁴ Wawancara dengan lima hakim, dan pengacara Harahap dan Yuwono (Oktober, November 1994, Juli, Agustus 1999). Hal ini akan dibahas mendalam di bab berikut.

³⁵ Kenyataannya, pasal ini diformulasikan dengan kurang tepat, karena ia hanya menyebutkan bahwa jabatan-jabatan dapat diisi *untuk pertama kalinya* oleh hakim-hakim yang sebenarnya tidak memenuhi persyaratan. Namun jelas bahwa penerapan ketentuan ini secara ketat tidak dimungkinkan, karena banyaknya hakim yang purnatugas atau dipromosikan sejak tahun 1991 yang harus diganti. Dalam sebuah artikel di *Varia Pengadilan*, Hakim Agung Sjarbini mengakui bahwa menemukan calon yang memenuhi persyaratan minimum untuk kedudukan-kedudukan tertentu adalah masalah yang serius (Sjarbini 1998:131). Hakim tata usaha negara Wahyunadi dalam wawancara menyatakan bahwa ini adalah alasan mengapa tidak ada lagi wakil ketua pengadilan tata usaha negara tingkat pertama, dengan pengecualian di Jakarta (wawancara, Juli 1999).

³⁶ Wawancara (Agustus 1994). Pendapat serupa dikatakan oleh seorang ketua pengadilan negeri (wawancara, Oktober 1994).

³⁷ Statistik perekrutan dan pemindahan (lihat Lampiran I). Pada tahun 2000 semua jabatan di pengadilan tinggi (kecuali satu) masih dipegang hakim-hakim dari angkatan pertama.

Keunggulan kedua PTUN dibandingkan pengadilan umum adalah tempat kedudukan mereka di perkotaan. Ini cukup menarik bagi para hakim junior yang mencemaskan bahwa mereka harus menghabiskan sepuluh tahun di daerah pedalaman. Ketika ditanya mengapa ia memilih PTUN, hakim junior Ariyanto menjawab dengan jujur, "Saya ingin tinggal di kota. Saya tidak tahan kalau harus tinggal di desa kecil, yang tidak ada apa-apanya." Menurut hakim lainnya:

Hampir tidak ada perkara. [...] Juga tidak ada hadiah, paling-paling seekor ayam atau durian. Makanya ketika saya ditawari untuk pindah ke PTUN, teman saya di pengadilan dan saya langsung berpikir, wah, ini kesempatan bagus.³⁸

Memang, seperti dilacak dari statistik pemindahan hakim, semua hakim junior dalam angkatan kedua dan seterusnya datang dari daerah pedalaman, seperti Putussibau, Pare-Pare, Idie, Wates, Lhoksukon, dan sebagainya.³⁹

Keadaan ini sudah berubah. Sejauh ini belum ada PTUN di daerah pedesaan, namun tidak semuanya berada di kota besar. Hakim tata usaha negara sekarang bisa dikirim ke kota-kota kecil seperti Jayapura (Irian Jaya), Mataram (Lombok), Kendari (Sulawesi Tenggara) atau Kupang (NTT). Gabungan dari keterpencilan dan ketiadaan perkara di tempat-tempat itu mungkin juga melemahkan daya tarik yang semula dianggap penting para hakim di atas.

(c) *Jenis hakim*

Bila kita memperhatikan kembali pengamatan di atas, peradilan tata usaha negara tampaknya merupakan gabungan yang khas dari hakim-hakim karier, hakim-hakim pengadilan negeri yang kecewa dan mantan panitera. Satu kelompok khusus di antara hakim karier adalah mereka yang tidak bisa maju lagi di pengadilan negeri karena alasan disiplin, biasanya karena terlibat korupsi. Beberapa dari mereka bahkan ditawari kesempatan untuk "memulai hidup baru" di PTUN. Seperti kata salah satu dari mereka:

Karena masalah ini saya diturunkan menjadi panitera. [...] Meskipun beberapa tahun sebelumnya Pak Ali Said sudah mengatakan bahwa saya harus diangkat lagi menjadi hakim, ini tidak terjadi. Baru setelah PTUN didirikan saya diberitahu bahwa agar menjadi hakim lagi, saya harus pindah ke pengadilan ini. Pertama saya menjadi panitera di PTTUN, lalu

³⁸ Wawancara (Oktober 1994). Dua hakim lain memberikan komentar serupa.

³⁹ Majalah hakim *Varia Peradilan* memuat data pengangkatan dan pemindahan, namun tidak lengkap atau seragam. Dari 100 hakim yang diangkat, jabatan sebelumnya disebutkan, namun untuk 42 hakim lain tidak ada data.

VIII. Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara

saya ditunjuk ke pengadilan ini sebagai wakil ketua.⁴⁰

Gambaran ini tidak lengkap, karena beberapa hakim bergabung dengan PTUN atas idealisme mereka. Yang paling menonjol adalah angkatan pertama hakim. Beberapa, seperti Benyamin Mangkoedilaga, sudah menunjukkan ketertarikan mereka dalam pengujian tata usaha negara lama sebelum gagasan pendirian peradilan tata usaha negara yang mandiri terlaksana.⁴¹ Yang lainnya tertarik kebaruan peradilan tata usaha negara dan kesempatan yang ditawarkan untuk mengembangkan diri, misalnya dengan belajar di luar negeri. Seperti dikatakan ketua PTUN Bandung Siahaan:

Saya sudah bisa berbahasa Inggris, jadi mereka mengirim saya ke Prancis untuk belajar hukum administrasi. Saya memang ingin sekali keluar negeri, jadi saya senang sekali. Tentu saja saya harus menjadi hakim tata usaha negara, karena pengalaman ini, namun saya sangat puas di sini.⁴²

Hakim lain dari angkatan pertama, Paulus Lotulung, sedemikian gemar belajar hingga ia memperpanjang masa tinggalnya di Prancis untuk menulis disertasi Ph.D. tentang pengujian yudisial. Ia kembali tepat pada waktunya untuk membantu merancang RUU PTUN. Menurut Siahaan, belakangan sulit menemukan hakim-hakim berbakat demikian, meskipun ada beberapa pengecualian: "Di antara hakim-hakim junior di pengadilan saya ada satu dua yang benar-benar berbakat. Saya sudah menyarankan agar mereka mengambil kursus bahasa Inggris, supaya mereka bisa berkesempatan belajar keluar negeri juga."⁴³ Kelompok "idealis" lainnya adalah mereka yang memilih untuk berkarier di PTUN karena berharap untuk tidak menemukan korupsi seperti di pengadilan umum (Lihat bab berikutnya).

Jadi, proses perekrutan telah menghasilkan hakim-hakim yang memiliki keragaman kemampuan, motivasi dan integritas. Yang menyamakan mereka adalah latar belakang mereka di pengadilan umum, yang – seperti akan saya bahas pada bab IX –memengaruhi perkembangan prosedur beracara di PTUN.

⁴⁰ Wawancara (Oktober 1994).

⁴¹ Mangkoedilaga telah menerbitkan artikel tentang perlunya peradilan tata usaha negara oleh pengadilan yang mandiri di *Kompas* pada tahun 1969, dan satu seri tulisan dari tahun 1976 (Mangkoedilaga 1983).

⁴² Wawancara (Oktober 1994).

⁴³ Wawancara (November 1994). Ketua PTUN Semarang Sukardi juga menyebutkan bahwa adanya seorang hakim junior berbakat di pengadilanannya (wawancara, Oktober 1994).

(d) Pelatihan

Terbatasnya pelatihan khusus bagi para hakim tata usaha negara juga memperkuat dampak latar belakang mereka di hukum perdata. Pelatihan ini hanya terdiri atas kursus tiga bulan di Pusdiklat di dekat Jakarta.⁴⁴ Semua hakim yang saya wawancarai tentang hal ini mengatakan bahwa mereka hanya memiliki pengetahuan dasar tentang hukum tata usaha negara, dan tidak siap untuk menghadapi tugas yudisial. Terutama, masalah pengujian yudisial penting seperti prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik tidak cukup diajarkan.⁴⁵

Yang mengimbangi kurangnya pelatihan ini adalah lokakarya-lokakarya bagi para hakim tata usaha negara yang diselenggarakan Puslitbang Mahkamah Agung. Kegiatan ini jelas mendorong penerapan hukum tata usaha negara secara lebih seragam, misalnya kewenangan atas perkara-perkara yang menyangkut PLN.⁴⁶ Terlalu sedikit lokakarya yang diadakan untuk mencakup semua aspek bermasalah dalam hukum tata usaha negara, dan juga tidak ada pembahasan tentang masalah beracara, atau tentang hal-hal mendasar seperti penulisan putusan.

Meskipun keberagaman ini akan berkurang, karena sistem perekrutan hakim muda mulai diterapkan, hakim-hakim yang direkrut dalam sistem lama ini jelas mempengaruhi karakter peradilan tata usaha negara. Yang paling menonjol adalah penyebab ketegangan di kalangan mereka –hakim melawan mantan panitera– namun juga kesediaan untuk belajar di kalangan angkatan pertama, dan tingkat kerentanan yang beragam terhadap korupsi. Faktor-faktor itu telah menentukan kondisi umum bagi administrasi keadilan.

(e) Ciri-ciri umum manajemen karier yudisial

Sistem karier dianggap sebagai kunci pengendalian pemerintah atas peradilan. Aturan-aturan umum tentang pegawai negeri juga berlaku pada hakim, meskipun UU KPKK (No. 14/1970) mensyaratkan peraturan yang terpisah.⁴⁷ Sistem ini secara resmi berdasar pada kinerja, didukung persyaratan minimum, seperti lama kerja dan pengalaman

⁴⁴ Wawancara dengan hakim Nurdu'a, Hamid, Ariyanto dan Lotulung (Oktober, November 1994 dan April 1997).

⁴⁵ Wawancara dengan hakim Nurdu'a, Hamid, Ariyanto, Lotulung dan Siahaan (Juli, Oktober, November dan Desember 1994).

⁴⁶ Kenyataan bahwa ketua muda mengirimkan hasil lokakarya ke semua pengadilan tata usaha negara juga membantu. Lihat juga bab III bagian 1(d).

⁴⁷ Sjarbini, "Pembinaan Karier Hakim" hal. 124-125. Untuk tinjauan mendalam tentang perundang-undangan kepegawaian (Niessen 1998).

selama menjabat.⁴⁸ Mahdep telah mengembangkan beberapa aturan kebijakan, namun sedemikian umum sehingga tidak banyak membantu menjelaskan.

Sistem ini diperrumit oleh pemindahan yang bersifat wajib: hakim-hakim dipindahkan oleh Mahdep dan tidak dapat tetap tinggal di sebuah pengadilan selama mereka inginkan atau melamar untuk jabatan yang kosong di pengadilan lainnya. Alasannya adalah bila hal ini dibebaskan, jabatan-jabatan yang tidak menarik kemungkinan akan selalu kosong. Belum ada aturan lain yang disahkan tentang hal ini, konon untuk menjamin agar kemandirian peradilan tidak diancam oleh sistem pemindahan ini. Untuk memberikan keadilan dalam menilai kinerja hakim, ada borang khusus –konduite– yang digunakan, yang diisi atasan hakim yang bersangkutan. Seperti dikatakan Pompe tentang pengadilan umum, nilai penting konduite telah menurun karena dua alasan: sistem eksaminasi yang tidak lagi dipakai,⁴⁹ dan konduite yang dikurangi menjadi hanya satu dari sekian banyak syarat yang diajukan oleh Mahdep.⁵⁰

Artinya meragukan bahwa kinerja benar-benar menjadi dasar sistem karier ini. Dalam sebuah makalah tentang perkembangan karier yudisial, Hakim Agung Chabib Sjarbini berpendapat bahwa senioritas sudah menggantikan kinerja:

Pada saat ini kebijakan kenaikan pangkat dan pemindahan hakim yang disusun Mahdep menyatakan antara lain bahwa promosi ke jabatan ketua atau wakil ketua pengadilan supaya didasarkan pada DUK. Penilaian mutu SDM hakim tidak dibuat dengan jelas atau digunakan, sehingga DUK menjadi tidak berguna. Dengan kata lain, dasar menunjuk pimpinan pengadilan masih senioritas atau golongan (Sjarbini 1998:131).

Artinya, manajemen karier yudisial masih bergantung pada kebijaksanaan atasan.

(f) Manajemen karier di Peradilan Tata Usaha Negara

Ciri-ciri utama manajemen karier di PTUN sama dengan di pengadilan umum. Beberapa hakim yang saya wawancara menegaskan

⁴⁸ Aturan-aturan tentang hakim tata usaha negara ditetapkan dalam UU PTUN. Misalnya, untuk menjadi ketua atau wakil ketua pengadilan tingkat pertama, diperlukan setidaknya sepuluh tahun pengalaman sebagai hakim tata usaha negara (Pasal 14). Ketentuan serupa berlaku pada kedudukan sebagai hakim pengadilan tinggi, ketua dan wakil ketua (Pasal 15). Pengalaman terdahulu juga dinilai, artinya bila seorang hakim telah menjadi ketua pengadilan tingkat pertama, ia memerlukan waktu lebih singkat untuk dipromosikan ke pengadilan tinggi.

⁴⁹ Singkatnya, dalam sistem eksaminasi, hakim pengadilan tinggi mengembalikan putusan pengadilan tingkat pertama dengan koreksi mendetil. Karena mereka mengetahui siapa yang mengkonsep putusan, mereka bisa menilai kemampuan hakim tersebut.

⁵⁰ Lihat Surat Edaran MA No. 5/1976, dibahas dalam Pompe (1996:222).

bahwa konduite tidak terlalu penting di PTUN. Seperti dikatakan ketua PTUN Bandung Siahaan, “Saya cukup ‘lembek’ terhadap hakim-hakim saya terkait konduite. Saya tidak pernah memberikan nilai buruk, dan saya tidak meneliti putusan-putusan mereka untuk kepentingan ini.” Ia kemudian menegaskan bahwa konduite tidak lagi terlalu penting bagi karier hakim:

Saya sendiri pernah mendapat catatan amat buruk pada konduite saya dari ketua pengadilan tinggi tata usaha negara. Ini terjadi tidak lama setelah PTUN didirikan, dan saya sering kali tampil di surat kabar. Tampaknya beliau tidak mendapatkan perhatian luas dari masyarakat karena satu dan lain hal. Ketika televisi datang ke pengadilan saya, beliau memerintahkan agar saya meminta izin terlebih dahulu. Menurut saya itu *nonsens* dan saya tetap bertindak seperti sebelumnya. Akibatnya saya dinilai buruk. Saya selalu sopan dan bersahabat kalau bertemu dengan beliau, dan sampai saat ini tidak ada masalah apapun dengan karier saya (Wawancara, November 1994).

Wakil ketua PTUN Bandung Soejoedono menegaskan hal ini, “Belum lama ini Pak Olden berkunjung ke sini dan memberitahu bahwa menurutnya saya berprestasi bagus dan ia akan memberikan kenaikan pangkat. Itu lebih penting daripada apa yang ditulis di konduite saya” (Wawancara, Oktober 1994).

Seperti juga menurunnya peran konduite telah mengaburkan penilaian kinerja, demikian pula perbedaan daya tarik antara jabatan yang secara resmi setara menyulitkan untuk menilai apakah suatu kenaikan pangkat benar-benar berpengaruh positif bagi hakim yang bersangkutan. Pengadilan umum dibagi menjadi tiga kategori, yang setidaknya memberikan transparansi pada kebijakan pemindahan. Tidak ada klasifikasi demikian pada PTUN, namun jelas bahwa kedudukan di PTUN Jakarta sebagai hakim biasa jauh lebih menarik daripada menjadi ketua PTUN Jayapura. Dalam kenyataannya, berdasarkan peubah-peubah seperti letak geografis, ukuran kota dan beban perkara, bisa (dan memang telah) dibuat suatu urutan secara tidak resmi oleh para hakim tata usaha negara.⁵¹ Namun, karena tidak ada sistem urutan yang resmi, kebijaksanaan Mahdep dalam mengelola peradilan amat berpengaruh. Selain itu, Mahdep kadang-kadang membuat keputusan yang sesuai dengan jalur karier informal, namun bertentangan dengan jalur formal yang ada.⁵² Misalnya, seorang hakim ketua PTUN Manado kemudian menjadi wakil ketua PTUN Jakarta, dari sudut pandang

⁵¹ Hal ini kemudian tampak dalam diskusi dengan hampir semua hakim yang saya wawancara.

⁵² Data yang digunakan dalam analisis berikut bisa dicek dalam statistik pemindahan di Lampiran I.

hukum ini adalah penurunan pangkat, namun dalam kenyataannya adalah kenaikan pangkat.⁵³ Juga, wakil ketua PTUN Palembang menjadi hakim biasa di PTUN Jakarta, dan dua tahun kemudian menjadi wakil ketua di pengadilan ini.

Bagaimana kombinasi sistem pemindahan dan karier bekerja dalam praktik?⁵⁴ Kesan umum dari statistik pemindahan adalah bahwa tidak ada kebijakan yang terstruktur. Beberapa hakim dipindahkan dari satu tempat ke tempat lain, biasanya tidak lebih dari dua tahun di satu pengadilan,⁵⁵ sementara hakim lainnya tetap berada di Jakarta, atau hanya dari pengadilan tingkat pertama ke pengadilan tinggi di kota yang sama. Senioritas memang memainkan peranan, namun tidak sebesar yang dibayangkan. Jalur karier hakim-hakim dengan pengalaman yang sama bisa menuju ke arah yang berlawanan. Dua hakim yang sama-sama mulai bertugas di PTUN Jakarta bisa dijadikan contoh: yang pertama dipindahkan ke Pontianak, kemudian ke Banjarmasin dan menjadi ketua PTUN Ujung Pandang pada tahun 1998. Jabatan-jabatan ini tidak dianggap bernilai tinggi. Yang lainnya menjadi ketua PTUN Bandung pada tahun 1996 setelah sebelumnya menjadi ketua PTUN Medan, yang merupakan jabatan yang dianggap berprestise.

Garis kebijakan yang bisa ditangkap dari statistik hanyalah yang terkait para mantan panitera yang pertama-tama ditempatkan di pengadilan-pengadilan dengan beban kasus yang berat sehingga mereka bisa menambah pengalaman. Kemudian mereka dipindahkan ke daerah terpencil.⁵⁶ Namun beberapa hakim mantan panitera tetap bertahan di pengadilan-pengadilan besar, seperti Semarang, Surabaya, atau Jakarta.

Kinerja memang memainkan peranan dalam proses ini, namun nilai pentingnya tampaknya sudah berkurang. Pada tahun pertama, hampir semua jabatan tinggi –seperti ketua atau wakil ketua PTUN Jakarta dan Surabaya– diberikan kepada hakim-hakim dengan catatan kerja yang baik. Hampir semua dari mereka telah mendapatkan pelatihan di Prancis. Seperti dikatakan Lintong Siahaan mengenai para hakim yang dikirim itu, “Kami semua mendapatkan penghargaan ketika PTUN akhirnya dibentuk. Amarullah mendapat Jakarta, Benyamin mendapat Surabaya dan saya mendapat Medan” (Wawancara, Desember 1994).

Contoh terbaik nilai penting yang diberikan pada kinerja adalah catatan ketua PTUN Jakarta, yang merupakan posisi paling prestisius di

⁵³ Wawancara dengan hakim Lotulung dan Hakim Agung Sutantio (Desember 1994).

⁵⁴ Observasi berikut ini didasarkan pada statistik seperti disebutkan di atas.

⁵⁵ Misalnya, satu hakim mulai bertugas di Surabaya selama dua tahun, kemudian menjadi wakil ketua di Denpasar, setahun kemudian menjadi wakil ketua di Manado, dua tahun kemudian wakil ketua di Samarinda dan kemudian menjadi ketua di Padang.

⁵⁶ Hal ini ditegaskan dalam wawancara dengan hakim Lotulung (April 1997).

kalangan pengadilan tingkat pertama. Sejauh ini telah ada empat orang yang menjabat ketua di pengadilan ini, dan semuanya memiliki reputasi kemampuan yudisial dan keberanian politis yang tinggi. Salah satunya –Lintong Siahaan– menimbulkan keheranan karena sebelumnya ia membuat putusan yang kontroversial untuk menanggukkan keputusan Bakorstanas dalam perkara *HKBP* ketika ia menjadi ketua PTUN Medan. Menurut seorang hakim agung, hal ini memang menimbulkan sedikit masalah di kalangan Mahdep ketika mereka membahas penunjukan Siahaan:

Perlu waktu lama untuk menunjuk ketua baru untuk Jakarta karena Lintong adalah calon terbaik, tetapi mereka tidak sepenuhnya percaya. Perlu diingat, ia membuat putusan itu, di perkara yang sensitif itu. Namun, calon-calon yang lain [...] jauh di bawahnya.⁵⁷

Namun, kasus-kasus lain menunjukkan bahwa kinerja tidak selalu mendapatkan penghargaan. Contoh bagus adalah seorang hakim yang sudah belajar di luar negeri selama beberapa tahun, dengan izin MA. Kisahnya amat membuka mata:

Pak Olden [ketua muda pada saat itu] sudah mencoba membujuk Departemen Kehakiman untuk mencatat tahun-tahun belajar itu sebagai masa kerja, namun mereka menolak. Akibatnya golongan saya masih IVa, sehingga saya tidak bisa diangkat ke pengadilan tinggi (Wawancara, Desember 1994).

Hakim lainnya berkomentar sebagai berikut:

Kalau Anda mau naik dari golongan IIIId ke IVa, Anda harus lulus ujian di Departemen Kehakiman, yang katanya untuk menilai kemampuan. Bayangkan hakim yang luar biasa ini [...] tidak lulus! [...] Masalah utamanya adalah karena dia belum menikah (Wawancara, November 1994).

Namun, saya melihat dalam kunjungan pada tahun 1994 di beberapa pengadilan bahwa jabatan penting diberikan kepada dua hakim yang memiliki reputasi buruk dalam hal kemampuan dan integritas.⁵⁸ Ini mungkin menunjukkan bahwa hubungan pribadi, ekspektasi sosial dan uang semakin memainkan peranan dalam manajemen karier yudisial.

Pada tahun 1994 beberapa hakim sudah menekankan pentingnya faktor-faktor tersebut, misalnya ketika mereka menyebutkan bahwa PTTUN Jakarta dipenuhi hakim-hakim yang suaminya memiliki

⁵⁷ Wawancara (Desember 1994), ditegaskan dalam wawancara dengan dua hakim tata usaha negara (Oktober 1994 dan April 1997).

⁵⁸ Wawancara dengan ketua pengadilan dan hakim (Oktober dan November 1994). Kesan mereka ditegaskan oleh pengamatan saya dan putusan-putusan mereka.

VIII. Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara

jabatan penting dalam administrasi.⁵⁹ Wakil ketua salah satu pengadilan mengatakan demikian:

PTTUN Jakarta hampir seluruhnya diisi hakim wanita, disebabkan karena “sensitivitas” Mahdep. [...] Banyak dari mereka yang diterjunkan dari MA, dari karyawan administrasinya. Sebelumnya mereka ditugaskan di sana karena suami mereka bekerja di Jakarta atau sekitarnya. [...] Mutu PTTUN itu rendah. Sebagai panitera pengadilan itu, saya sering kali menunjukkan kekeliruan dalam putusan mereka, dan saran saya diterima karena mereka tahu bahwa saya sebelumnya adalah hakim. Mereka kemudian biasanya memperbaiki kekeliruan itu (Wawancara, Oktober 1994).

Contoh lain yang disebutkan dalam wawancara adalah penunjukan seorang hakim tata usaha negara yang tidak berprestasi ke MA,⁶⁰ dan kenaikan pangkat seorang hakim dengan reputasi kontroversial ke PTTUN Jakarta.⁶¹ Jelas bahwa hal ini menimbulkan frustrasi di kalangan hakim yunior yang berbakat. Seperti kata salah satu dari mereka:

Jujur saja, saya frustrasi dengan jabatan saya sebagai hakim dan prospeknya di masa depan. Maksudnya, saya juga punya ambisi, dan perlu waktu lama sekali sebelum saya bisa memperbaiki kedudukan saya, sementara gaji saya bahkan tidak cukup untuk mengontrak rumah di luar kampung.⁶²

Pada tahun 1999 satu hakim menyebutkan bahwa suap adalah cara terbaik untuk mendapatkan pemindahan, suatu hal yang sudah disiratkan para karyawan dan hakim PTUN pada tahun 1994:

AWB: Jadi bagaimana hakim ini bisa dipindahkan ke Jakarta?

Hakim: Ia membayar supaya dipindahkan ke Jakarta. Kalau tidak membayar, ia dipindahkan ke tempat lain.

AWB: Uang itu dibayarkan ke mana, Departemen Kehakiman atau Mahkamah Agung?

Hakim: Keduanya.

AWB: Langsung ke direktur jenderal?

Hakim: Kadang-kadang langsung, kadang-kadang lewat bawahannya.

AWB: Juga ke ketua muda Mahkamah Agung?

Hakim: Ya, atau ke direktur. [...]

AWB: Berapa yang harus dibayarkan supaya dipindahkan ke Jakarta?

Hakim: Saya tidak tahu persisnya ... antara Rp20 sampai 50 juta.

AWB: Mahal sekali!

⁵⁹ Wawancara dengan dua hakim (Oktober 1994) dan satu hakim agung (November 1994).

⁶⁰ Wawancara dengan seorang hakim agung dan seorang hakim tata usaha negara (Desember 1994 dan September 1995).

⁶¹ Wawancara dengan seorang hakim (Desember 1994). Kemudian ia dipindahkan ke pengadilan tinggi, namun kurang menarik.

⁶² Wawancara dengan hakim Nurdu'a (Oktober 1994).

Hakim: Ya, tetapi itu investasi. Kadang-kadang dalam satu perkara hakim bisa mendapat Rp100 juta.

Hampir semua hakim yang saya wawancara menyebutkan bahwa barter dan pertukaran terjadi dalam Mahdep –serupa pernyataan Pompe tentang penunjukan di pengadilan umum– namun mereka tetap mengasumsikan bahwa penunjukan pada dasarnya bergantung pada ketua muda.⁶³

Relatif kuatnya kedudukan ketua muda ini mungkin disebabkan karena –tidak seperti dalam penunjukan di pengadilan umum– ia adalah satu-satunya anggota Mahdep yang mengenal para hakim administratif, mungkin melalui putusan mereka atau melalui ketua-ketua pengadilan.⁶⁴ Hakim-hakim berusaha menimbulkan kesan baik pada ketua muda, yang bisa memajukan karier mereka selama ketua muda masih menjabat. Kesempatan emas untuk menimbulkan kesan yang baik adalah bila ketua muda mengunjungi pengadilan tempat hakim-hakim itu bertugas.⁶⁵

Ketua muda mendapatkan informasi dari Pusat Litbangdiklat Mahkamah Agung (yang memberikan kursus pelatihan untuk hakim tata usaha negara), dan pada awalnya Kelompok Kerja MA untuk Uji Material memainkan peran sebagai badan penasihat.⁶⁶ Terakhir, direktur uji material MA berperan penting, karena ia mengelola berkas semua hakim tata usaha negara dan memberikan informasi kepada ketua muda. Direktur kadang-kadang mengambil inisiatif untuk menyarankan kenaikan pangkat.⁶⁷

(g) Sistem karier sebagai mekanisme disiplin

Apakah sistem karier juga digunakan untuk “mendisiplinkan” para hakim tata usaha negara yang membandel? Ada tiga kasus yang menunjukkan bahwa memang demikian adanya. Yang pertama adalah “kenaikan pangkat” –yang dalam praktiknya merupakan penurunan

⁶³ Wawancara dengan enam hakim dan dua panitera (Oktober, November, dan Desember 1994 dan Mei 1997). Bdk. Pompe 1996:99.

⁶⁴ Pada saat ini keadaan agak berbeda karena wakil ketua sekarang Th. Ketut Suraputra sebelumnya adalah ketua muda bidang peradilan tata usaha negara.

⁶⁵ Satu ketua pengadilan yang berinisiatif tinggi meminta saya dalam wawancara untuk melaporkan segi-segi positifnya, “Jadi kalau Bapak mengunjungi Pak Olden, mohon Bapak beritahu dia keadaan di sini. Tidak usah ditambah-tambah, jelaskan saja apa yang Bapak temukan” (wawancara, November 1994).

⁶⁶ Wawancara dengan Hakim Agung Sutantio dan pejabat MA Wani (Agustus dan Desember 1994). Tentang kelompok kerja, lihat bagian 4(b).

⁶⁷ Wawancara dengan ketua PTUN Bandung Siahaan (November 1994), ditegaskan Hakim Agung Lotulung (Juli 1999).

pangkat– pada ketua PTUN Jakarta Benyamin Mangkoedilaga ke PTTUN Medan. Tidak diragukan lagi bahwa Mangkoedilaga telah memerahkan telinga beberapa orang kuat akibat putusannya dalam *Mohamad melawan Menteri Penerangan* (Lihat bab VII bagian 2). Meskipun Mangkoedilaga di media membantah bahwa terdapat hubungan antara putusannya dan penunjukannya ke tempat yang baru, seorang rekannya mengatakan bahwa ia sebenarnya mengeluh (Wawancara, September 1995). Lama kemudian, Mangkoedilaga menegaskan bahwa pemindahannya ke Medan adalah permintaan pemerintah, tampaknya oleh Soeharto sendiri.⁶⁸ Ia baru mengetahui hal itu ketika seorang mantan ketua MA memberitahunya, sebagai contoh campur tangan eksekutif ke dalam urusan peradilan.

Kasus yang kedua terkait hakim Andreas Fua, yang karena terlibat dalam sebuah ornop menjadi dipertanyakan kesetiiaannya (lihat bagian berikutnya). Salah satu hakim yang memeriksa urusan ini memberitahu media bahwa Fua pasti akan mendapatkan hukuman: “Saat ini kami masih menunggu hasil penyelidikan. Meskipun saya tidak bisa memastikan sanksi apa yang akan diberikan ke Andreas Fua, saya yakin bahwa yang bersangkutan setidaknya akan mendapatkan peringatan” (*Kompas*, 25 Juni 1996). Namun, menurut seorang pejabat tinggi MA, peringatan ini tidak pernah datang (Wawancara, April 1997). Beberapa waktu kemudian setelah keadaan mendingin, Fua dipindahkan dari Ujung Pandang ke Kupang, yang merupakan penurunan pangkat yang cukup substansial.

Kasus yang ketiga adalah ketua majelis hakim Sugiya yang mengabulkan gugatan tokoh perlawanan Arief Budiman terhadap pemberhentiannya dari Universitas Satya Wacana (*Budiman melawan Yayasan Universitas Kristen Satya Wacana*) (Lihat bab V bagian 2). Pada tahun 1994 ia dianggap sebagai hakim yang sangat berbakat di PTUN Semarang oleh rekan-rekan maupun ketua pengadilan.⁶⁹ Namun, pada tahun 1998 ia dipindahkan ke Mataram, Lombok.

Sistem karier jarang digunakan untuk memberikan hukuman dalam bentuk pemindahan, namun perlu disadari bahwa PTUN jarang menyidangkan perkara-perkara yang memiliki nilai politis besar.⁷⁰

⁶⁸ *Kompas* 17 Juli 1998. Ketika ditanya siapa yang meminta pemindahan ini, Mangkoedilaga menjawab, “Anda kan sudah tahu sendiri.”

⁶⁹ Wawancara dengan tiga hakim dan ketua PTUN Semarang (November 1994). Mutu beberapa laporan hakim ini dalam berkas pengadilan menegaskan kesan yang baik ini.

⁷⁰ Mungkin satu-satunya perkara dalam kategori yang sama adalah *Nababan melawan Kepala Bakorstanas Sumatra Utara*. Namun, seperti ditunjukkan di atas, dalam perkara itu, hakim hanya kebetulan saja beruntung. Perlu diingat pula bahwa dalam putusan yang berani namun kontroversial tentang pencatatan perkawinan menurut adat Sunda, Menteri Kehakiman Oetoyo Oesman mendukung putusan itu (lihat bab VII bagian 1[b]).

Selain itu, dalam perkara-perkara demikian, hakim sering kali membuat putusan yang sesuai dengan kepentingan penguasa. Sebagai kesimpulan dari temuan tentang karier ini, kita bisa menyimpulkan bahwa sistem karier ini rumit, tidak transparan dan terkait erat dengan sistem pemindahan. Sistem ini tidak dirancang untuk mempromosikan para hakim yang paling mumpuni ke kedudukan tertinggi –meskipun bukan berarti bahwa kinerja diabaikan sama sekali– namun ia amat dipengaruhi pertimbangan senioritas, suap, loyalitas politik dan preferensi pribadi. Tidak mengherankan bahwa sistem demikian menimbulkan frustrasi di kalangan hakim-hakim muda berbakat dan melemahkan motivasi mereka.

4. Kendali hierarkis

(a) Pengawasan disiplin terhadap korupsi dan loyalitas politik

Meskipun dengan mudah hukuman bisa diberikan melalui cara yang tidak sah, yaitu melalui pemindahan, terdapat pula sistem yang sah untuk pengawasan dan hukuman disiplin. Pengawasan utamanya adalah tugas ketua pengadilan, yang memberikan petunjuk, teguran dan peringatan (Pasal 52 UU PTUN). Hal ini tidak terbatas pada perilaku yudisial dalam sidang. Dalam kasus-kasus yang lebih serius Departemen Kehakiman dan Mahkamah Agung dapat dilibatkan, melalui tatanan hukum yang rumit. Departemen Kehakiman mengawasi hakim sebagai pegawai negeri (Pasal 13 ayat [1]), namun tidak bisa memutuskan sepihak untuk memberhentikan hakim sebelum ia didengarkan Majelis Kehormatan Hakim, yang pembentukan, susunan dan tata kerjanya ditentukan bersama MA dan Departemen Kehakiman (Pasal 20). Alasan pemberhentian mencakup pemidanaan, perbuatan tercela, terus menerus melalaikan kewajiban, pelanggaran sumpah atau janji jabatan atau pelanggaran larangan memegang jabatan-jabatan tertentu. Masih ada alasan lain, karena aturan-aturan hukuman disiplin bagi pegawai negeri sipil juga berlaku bagi hakim (Lihat bab V). Sebelum Majelis Kehormatan Hakim membuat putusan, menteri kehakiman bisa mengusulkan kepada presiden untuk memberhentikan sementara seorang hakim, namun ini memerlukan persetujuan ketua Mahkamah Agung (Pasal 22).

Apakah kerangka pengawasan disiplin ini dijalankan dalam praktik? Hampir tidak sama sekali. Meskipun terdapat pelanggaran hukum secara luas oleh hakim (Lihat bab berikut), sepengetahuan saya hanya ada satu kasus disiplin yang melibatkan Departemen Kehakiman dan Mahkamah Agung. Ini mungkin bisa dijelaskan karena ketua pengadilan berusaha mencegah campur tangan dari luar dan berusaha menyelesaikan masalah secara internal. Bahkan dalam kasus-kasus

serius mereka berusaha melindungi hakim-hakim bawahan mereka dari penyelidikan resmi. Seperti kata seorang ketua:

Saya tidak pernah memberikan peringatan atau teguran kepada hakim-hakim di pengadilan saya. Namun saya pernah mengingatkan mereka saya merasa mereka sudah melangkah terlalu jauh. Saya pernah mengingatkan X, misalnya, untuk mengembalikan uang yang ia terima dari penggugat, karena menurut saya X menerima uang itu terlalu awal. Namun ia kemudian dipindahkan ke pengadilan lain sebelum perkara itu selesai dan digantikan hakim lain sebagai ketua majelis hakim dalam perkara itu. Setelah penggugat kalah, diketahui bahwa X belum mengembalikan uang itu sama sekali. Pengacaranya mendatangi saya dan marah-marah. Ia mengatakan, "Saya akan menghancurkan dia!" Saya mencegahnya, saya katakan bahwa kalau ia masih mau menjaga hubungan baik dengan pengadilan, ia tidak boleh melakukan itu (Wawancara, November 1994).

Dalam satu-satunya perkara korupsi yang diselidiki oleh Departemen Kehakiman (tahun 1992), pada awalnya ketua pengadilan Amarullah Salim juga berusaha menyelesaikan masalah itu sendiri. Dengan menerapkan hukuman yang lebih berat daripada yang ditentukan UU PTUN,⁷¹ tampaknya ia berusaha melindungi para hakim korup itu dari penyelidikan dan pemberhentian. Sikap ini bisa dipahami mengingat kecilnya ukuran pengadilan, dan pandangan tradisional Indonesia bahwa atasan bertanggung jawab mengenai bawahan-bawahannya.⁷²

Penjelasan lain mengenai amat jarangnyanya hukuman disiplin adalah bahwa Departemen Kehakiman maupun Mahkamah Agung tidak pernah terlalu cergas menyelidiki tuduhan-tuduhan pelanggaran jabatan. Ini juga bisa terlihat dari kasus korupsi di atas. Dalam kasus korupsi ini dua hakim PTUN Jakarta menerima suap Rp40 juta agar memungkinkan campur tangan pihak ketiga dalam sebuah perkara yang diperiksa majelis lainnya. Permintaan intervensi ini ditolak, dan penggugat yang kesal melaporkan hal ini ke ketua pengadilan, polisi dan akhirnya media. Baru setelah media memperhatikan hal ini, kemarahan publik memaksa Departemen Kehakiman untuk memerintahkan penyelidikan, namun menurut salah satu dari dua hakim yang terlibat, hal ini tidak pernah dilaksanakan. Namun kedua hakim itu dibebastugaskan dan dengan persetujuan ketua Mahkamah Agung, menteri kehakiman mengajukan permohonan pemberhentian ke presiden, tanpa para "tersangka" diberi kesempatan untuk membela diri di muka Majelis Kehormatan Hakim

⁷¹ Ia membebastugaskan hakim-hakim itu selama enam bulan (*Pelita*, 14 September 1992 dan 17 September 1992).

⁷² Santoso (1993:78). Dalam perkara-perkara serupa, kenyataan bahwa hampir semua ketua pengadilan sendiri tidak bersih juga penting (lihat bab berikut).

(*Pelita*, 14 September 1992 dan 17 September 1992).

Anehnya, kasus tersebut lalu dipetieskan, karena presiden tidak pernah menanggapi permohonan itu. Seorang mantan kolega hakim itu menduga bahwa Mahkamah Agung memilih untuk tidak melanjutkan kasus tersebut:

X [salah satu dari kedua hakim yang tersangkut perkara korupsi] pernah bekerja di Mahkamah Agung sebagai asisten hakim selama beberapa tahun dan tahu banyak tentang korupsi yang terjadi di sana. Ia mengancam untuk membeberkannya bila ia diberhentikan. Akibatnya ia tidak diapa-apakan [...] Tetapi para hakim itu amat tertekan. Saya merasa kasihan, dan beberapa kali saya minta X untuk menulis laporan tentang sebuah perkara, namun mereka masih belum diizinkan memeriksa perkara.⁷³

Reaksi Departemen Kehakiman dan Mahkamah Agung cenderung bersifat *ad hoc* dan bukan sebagai pelaksanaan kebijakan yang jelas untuk melawan korupsi di pengadilan. Keduanya bereaksi terhadap kemarahan publik, dengan cara yang cenderung serampangan. Pertama, kasus ini tidak diselesaikan, yang menyebabkan pengadilan tempat para hakim itu bertugas berada dalam situasi yang merepotkan. Kedua, reaksi mereka melanggar hukum, karena Majelis Kehormatan Hakim tidak dilibatkan. Ini tidak mengherankan, karena sebenarnya majelis ini tidak pernah dibentuk. Tidak ada aturan tentang kewenangan maupun prosedurnya yang telah disahkan. Sebenarnya bahkan sama sekali tidak ada aturan tentang pemberhentian hakim tata usaha negara, sehingga tidak ada yang tahu bagaimana cara melakukannya (Suraputra (1997:81).

Keengganan ini cocok dengan sikap Departemen Kehakiman dan MA terhadap penjatuhan hukuman disiplin di pengadilan umum: banyak kasus yang dilaporkan, beberapa diselidiki, namun amat sedikit hukuman yang dijatuhkan.⁷⁴ Tuntutan untuk mengambil langkah yang lebih keras dan tepat terhadap korupsi telah meningkat pesat selama 15 tahun terakhir, dan banyak usulan untuk memperbaiki keadaan ini telah diberikan, hampir semuanya diarahkan untuk memperbaiki struktur Mahdep. Ini akhirnya tercapai pada perubahan UU KPKK pada tahun 1999, yang menghapuskan pengaruh Departemen Kehakiman.

Pengawasan disiplin tidak hanya terbatas pada korupsi, melainkan juga pada kesetiaan hakim. Bertentangan dengan prinsip konstitusi

⁷³ Wawancara (Desember 1994). Beberapa tahun kemudian, hakim yang sama memberitahu bahwa salah satu dari kedua hakim itu diizinkan memeriksa perkara lagi, meskipun di pengadilan lain. Hakim yang lain – yang tidak bertugas lagi di pengadilan dan tampaknya memiliki masalah dalam kehidupan pribadinya – tetap bertugas di PTUN Jakarta hingga purnatugas.

⁷⁴ *Forum Keadilan* 11 Maret 1996. Pada tahun 1995 dijatuhkan hukuman kepada 285 hakim (dari sekitar 15 ribu hakim). Dari jumlah itu, 12 hakim diberhentikan.

tentang badan peradilan yang mandiri, di bawah Orde Baru hakim diharapkan menunjukkan kesetiaan pada pemerintah sebagaimana pegawai negeri sipil biasa. Semua hakim menjadi anggota Korpri, dan dengan demikian terikat pada Golkar.⁷⁵ Tidak dapat dibayangkan bila hakim menjadi anggota partai “oposisi” PPP atau PDI,⁷⁶ atau bahkan organisasi-organisasi sah yang dipandang “kritis”. Seperti kata hakim Nurdu’a:

Waktu saya masih mahasiswa, saya menjadi anggota ornop yang memberikan bantuan hukum pada petani, buruh dan rakyat kecil. Sekarang saya tidak bisa lagi terlibat demikian, karena saya akan dianggap menentang pemerintah. Hakim sama sekali tidak bisa berbuat demikian (Wawancara, Oktober 1994).

Satu-satunya kasus peradilan tata usaha negara tentang loyalitas politik yang diketahui umum (pada tahun 1996) menunjukkan bahwa pengawasan dalam kasus ini jauh lebih cergas dan terarah dibandingkan pengawasan terhadap korupsi. Hakim yang terlibat –Andreas Fua dari PTUN Ujung Pandang– bergabung dengan sebuah ornop, Komite Independen Pemantau Pemilu. Ornop ini berusaha menghapuskan monopoli pemerintah pada pengawasan pemilihan umum, sehingga dianggap membahayakan Orde Baru (Arnscheidt 1996:89–92). Begitu ketua PTUN Ujung Pandang Erhanuddin Effendi mengetahui apa yang dilakukan Fua, ia memerintahkan agar Fua mengundurkan diri dari jabatannya di KIPP, yang dianggapnya sebagai “bukan organisasi yang pantas bagi hakim”. Pada hari berikutnya, Ketua PTTUN Ujung Pandang Gustav Pasaribu mendapatkan telepon dari Departemen Kehakiman untuk mencari tahu tentang hal itu dan memerintahkan Effendi untuk “menyelidiki” hakim itu. Setelah penyelidikan, Fua menyatakan bahwa ia menyesalkan langkah yang ia ambil dan menarik diri dari KIPP. Laporan tentang hal itu dikirimkan ke Pasaribu dan Mahkamah Agung. Menurut majalah *Forum Keadilan*, ketua muda bahkan datang ke Ujung Pandang untuk secara langsung mengatasi masalah ini, namun Pasaribu membantah dan menyatakan bahwa kunjungannya adalah kunjungan rutin. Ia menambahkan bahwa “Tentu saja hakim tidak bias menjadi anggota organisasi yang mengaku-aku bertujuan untuk kepentingan umum. Kalau begitu, mereka bisa menjadi anggota PDI atau PPP! Hakim diikat peraturan dan disiplin” (*Suara Pembaruan*, 19 Juni 1996; *Kompas*, 25 Juni 1996; *Forum Keadilan*, 15 Juli 1996). Seperti disebutkan di atas, hakim

⁷⁵ Menurut profesor hukum tata usaha negara Hadjon, beberapa hakim menolak mengenakan seragam Korpri di bawah jubah mereka pada hari-hari besar nasional, karena mereka merasa hal itu melanggar kemandirian mereka (November 1996).

⁷⁶ Meskipun dalam teorinya semua PNS diizinkan melakukan hal ini. Namun, mereka memerlukan persetujuan dari atasan. Lihat Niessen (1999:137 catatan kaki 7).

itu kemudian “dihukum” melalui pemindahan ke Kupang.

Meskipun tampaknya tidak sepenuhnya terkoordinasi, tindakan semua aktor dalam kasus ini menonjol bila dibandingkan keraguraguan yang tampak dalam menyikapi kasus korupsi yang dibahas di atas. Beberapa aktor mengambil inisiatif pada saat yang sama: ketua pengadilan yang bertanggung jawab langsung, Departemen Kehakiman sebagai “anjing penjaga”, ketua PTTUN sebagai penengah dan mungkin ketua muda sebagai pengawas.

Pengawasan disiplin resmi tidak banyak berpengaruh untuk membuat hakim menaati aturan. Pengadilan tingkat pertama dan banding didiamkan begitu saja, dan sistem karier merupakan alat yang sangkil dan mudah untuk menanggulangi hakim-hakim yang nakal. Ini menghilangkan jaminan prosedural yang penting bagi hakim untuk membela diri, sementara tidak jelas bagaimana penggunaan “alat disiplin” ini bisa dibatasi – yang akan dibahas lebih lanjut di bab berikutnya. Pada titik ini cukuplah menyimpulkan bahwa ada kesenjangan yang besar antara apa yang digariskan hukum dan apa yang terjadi dalam praktik.

(b) Banding dan kasasi

Keseragaman administrasi keadilan di Indonesia dilakukan melalui proses banding dan kasasi. Bagi pengadilan umum, sistem ini tidak bekerja dengan baik, karena amat sedikit putusan yang diterbitkan. Menurut Churchill, ini adalah masalah mendasar dalam memandang putusan:

Putusan pengadilan, termasuk putusan Mahkamah Agung, dianggap sebagai dokumen pribadi yang hanya tersedia bagi orang atau pejabat yang berkepentingan dengan perkara tertentu, dan tidak dianggap sebagai dokumen publik yang bisa dipelajari para pakar hukum dan anggota masyarakat lainnya yang berminat (Churchill 1992:12).

Dampaknya adalah bahwa Mahkamah Agung kehilangan kendali atas pengadilan-pengadilan di bawahnya. Keadaan ini diperparah oleh besarnya jumlah perkara dan jumlah hakim yang terlibat, yang menyebabkan seleksi dan koordinasi menjadi amat sukar. Seperti dikatakan Pompe dengan pesimis:

Bingung untuk mengatasi beban kerja yang semakin meningkat, mulai tahun 1990 Mahkamah Agung tampaknya kehilangan harapan untuk mengawasi pengadilan-pengadilan di bawahnya dan juga menyumbang pembangunan hukum melalui putusan-putusan pengadilan, dengan menghentikan penerbitan putusan-putusan itu. Ini adalah tanda pamungkas yang menunjukkan bahwa MA kehilangan kendali dalam bentuk apapun terhadap konsistensi hukum di pengadilan-pengadilan di bawahnya, dan badan peradilan, yang sejak awal sukar diramalkan,

VIII. Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara

terancam lepas kekang sama sekali (Pompe 1996:345).

Dibandingkan dengan hukum perdata dan pidana, hukum tata usaha negara tampaknya mudah dikendalikan melalui kasasi. Pertama, putusan-putusan MA dalam bidang uji tata usaha negara lebih mungkin seragam karena sedikitnya jumlah hakim agung yang terlibat – hanya 12 sampai 15.⁷⁷ Seluruhnya juga tergabung dalam Kelompok Kerja Tata Usaha Negara, yang secara teratur membahas masalah-masalah hukum dan lain-lain dalam perihal uji material.

Kelompok kerja ini adalah organisasi yang unik, yang terdiri atas ketua muda, 10-15 hakim agung yang mengurus perkara-perkara tata usaha negara dan beberapa mantan hakim agung.⁷⁸ Kelompok kerja ini merupakan forum diskusi, sementara keanggotaan para mantan hakim menjamin pengawasan yang lebih mandiri terhadap perkembangan uji material dan tingkat kesinambungan yang lebih tinggi. Kelompok kerja ini dibentuk oleh Indroharto segera setelah pengesahan UU PTUN, untuk membantu menyiapkan pengadilan tata usaha negara dan untuk menemukan hakim-hakim tata usaha negara atau calon-calon hakim yang berbakat. Tugas ini tidak lagi dilaksanakan, namun kelompok kerja ini terlibat dalam penerbitan majalah para hakim tata usaha negara *Gema Peratun*.⁷⁹

Pada awal-awal pendiriannya, ketua PTUN dan PTTUN Jakarta juga menjadi anggota kelompok kerja ini. Namun pada suatu titik diputuskanlah bahwa keanggotaan mereka tidak tepat karena masalah hukum yang dibahas dalam forum ini lazimnya mencakup masalah kebijakan di pengadilan tingkat pertama –seperti penundaan atau masuknya pihak ketiga– yang melibatkan hakim-hakim itu sendiri.⁸⁰

Kelemahan kelompok kerjanya adalah bahwa ia tidak berkewenangan resmi, dan sepenuhnya bergantung pada ketua muda agar dapat berpengaruh. Ini menjadi jelas setelah Indroharto tidak lagi menjabat, sementara penggantinya Olden Bidara tampaknya tidak mempedulikan usulan-usulan kelompok kerja.⁸¹ Seperti dikatakan seorang hakim:

Kelompok Kerja pernah membahas gagasan bahwa akta notaris adalah putusan tata usaha negara yang dapat dibatalkan oleh pengadilan umum. Hampir semua anggota tidak sepakat. Namun, ketua muda membuat

⁷⁷ Wawancara dengan Hakim Agung Bidara dan Lotulung (Juli 1994 dan Juli 1999).

⁷⁸ Wawancara dengan mantan Hakim Agung Soedjadi (Desember 1994).

⁷⁹ Wawancara dengan anggota kelompok kerja Lotulung (Juli 1994).

⁸⁰ Wawancara dengan anggota kelompok kerja Lotulung (Juli 1999). Masalah pada waktu itu adalah kebijakan tentang penundaan keputusan tata usaha negara.

⁸¹ Wawancara dengan Indroharto (Desember 1994).

putusan dalam perkara *Jalan Sabang* yang bertentangan sama sekali.⁸²

Olden Bidara dalam perkara ini memuat sendiri putusannya dalam majalah *Gema Peratun* dan bukannya meminta mantan hakim agung lain untuk menuliskannya. Selama Bidara menjabat, kelompok kerja juga tidak lagi mencari hakim-hakim berbakat untuk direkrut ke dalam PTUN.⁸³ Namun, fungsinya sebagai forum internal untuk diskusi tetap berjalan, dan pertemuan masih diadakan setiap dua bulan.⁸⁴

Faktor kedua yang mendorong keseragaman putusan Mahkamah Agung adalah kecilnya jumlah permohonan kasasi terkait uji material. Hal ini memungkinkan Mahkamah Agung untuk melacak keseluruhan duduk perkara yang ada.⁸⁵ Namun, meskipun pada tahun 1998 Mahkamah Agung berhasil memutuskan sedikit lebih banyak perkara dibandingkan perkara yang masuk (385 berbanding 371), tahun-tahun sebelumnya menyisakan 702 perkara yang belum diputus. Akibatnya kini lebih sukar untuk melakukan pelacakan.

Terakhir, keseragaman putusan dapat dimungkinkan karena cukup banyak yurisprudensi yang diterbitkan. Mahkamah Agung menerbitkan majalah *Gema Peratun* untuk tujuan ini, dan telah menerbitkan satu jilid yurisprudensi. Selain itu Departemen Kehakiman telah menerbitkan satu jilid putusan pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tinggi.⁸⁶ Sayangnya tidak semua putusan penting diterbitkan. Contohnya adalah putusan PK dalam perkara *Jalan Sabang* tentang akta notaris, yang membatalkan putusan kasasi yang diterbitkan. Karena tidak diterbitkan, sebagian besar hakim akan menyangka putusan kasasi ini masih berlaku (Lihat bab III bagian 1(a) dan (d) dan bab VI bagian 2).

Pemilihan putusan untuk diterbitkan juga tidak terlalu diperhatikan. Tugas ini dilakukan oleh satu saja hakim agung, yang tidak memiliki banyak waktu untuk melakukan hal ini.⁸⁷ Kelemahan lainnya adalah bahwa *Gema Peratun* hanya beredar di kalangan para hakim. Alasan

⁸² Wawancara dengan anggota kelompok kerja Lotulung (Desember 1994).

⁸³ Wawancara dengan Indroharto (Desember 1994).

⁸⁴ Wawancara dengan anggota kelompok kerja Lotulung (Juli 1999).

⁸⁵ Tahun 1992–1995 jumlah permohonan kasasi meningkat pesat dari 66 menjadi 315. Angka ini meningkat perlahan menjadi 371 pada tahun 1998. Namun dengan penurunan jumlah perkara di pengadilan tata usaha negara tingkat pertama sejak krisis ekonomi, tampaknya dalam waktu singkat jumlah permohonan kasasi tidak akan meningkat lagi.

⁸⁶ Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara* (Jakarta, Mahkamah Agung, 1993); Direktorat (1994).

⁸⁷ Wawancara dengan anggota kelompok kerja Lotulung dan Soedjadi (Desember 1994 dan April 1997). Bdk. Pompe (1996:368–71) mengenai pemilihan yurisprudensi di lingkungan-lingkungan hukum lain.

VIII. Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara

resminya adalah karena Mahkamah Agung tidak memiliki SIUPP,⁸⁸ namun tampaknya memang mereka tidak berusaha mendapatkan surat izin tersebut. Hal ini tampaknya menegaskan pandangan Churchill yang dikutip di muka bahwa putusan pengadilan merupakan keputusan pribadi, dan bukan dokumen publik. Perlawanan Mahkamah Agung terhadap keinginan Badan Pengembangan Hukum Nasional untuk menerbitkan putusan juga menunjukkan keengganan badan peradilan untuk mendapatkan kritik dari pihak luar. Seperti dikatakan ketua BPHN Ny. Sunaryati Hartono:

Pada saat ini kewenangan hakim terlalu luas. Untuk membatasinya, adalah penting untuk memetakan yurisprudensi. BPHN berusaha melakukan hal ini, secara terkompuserisasi, namun masalahnya Mahkamah Agung tidak bersedia membagi data. Utamanya, Mahkamah Agung tidak ingin putusan-putusannya dikomentari (Wawancara, November 1994).

Namun, meski terdapat hambatan ini, para hakim tata usaha negara bisa mendapatkan pengetahuan tentang yurisprudensi dari Mahkamah Agung lebih banyak dibandingkan hakim-hakim dari lingkungan pengadilan lainnya.

Apakah faktor-faktor yang lumayan menguntungkan ini bisa menjamin keseragaman putusan di pengadilan tingkat pertama? Pertanyaan ini sukar dijawab. Mutu putusan yang dibahas di bab-bab terdahulu tampaknya menunjukkan bahwa jawabannya adalah tidak, namun di sisi lain, hampir 80 persen permohonan kasasi ditolak (Lihat bab IV bagian 24(b)). Namun apakah penafsiran hukum yang tampaknya seragam ini disebabkan oleh pengaruh yurisprudensi, masih amat bisa dipertanyakan, seperti akan saya jelaskan.

Temuan menarik dalam penelitian lapangan saya adalah bahwa hakim-hakim di pengadilan tingkat pertama sering kali tidak menerima yurisprudensi sebagai sumber hukum, bahkan meskipun mereka mengatakan demikian.⁸⁹ Pada umumnya, putusan-putusan Mahkamah Agung kehilangan otoritas mereka karena tidak konsisten, dan asumsi yang dipegang luas (dan banyak didukung bukti) bahwa putusan-putusan tersebut terpengaruh KKN.⁹⁰ Selain itu, Mahkamah Agung sering kali melemahkan putusan-putusannya sendiri melalui peninjauan kembali, atau "surat sakti." Surat-surat demikian memberitahu ketua pengadilan yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan sebuah putusan bahwa

⁸⁸ Wawancara dengan anggota kelompok kerja Lotulung (April 1997).

⁸⁹ Wawancara dengan tiga hakim dan dua ketua pengadilan (Oktober dan November 1994).

⁹⁰ Lihat misalnya pakar hukum Mohammad Mahfuz dalam *Republika* 25 Juni 1996, atau Abidin, E.Z.(1997:48). Lihat Pompe (1995:354-92).

ia tidak boleh mengambil tindakan lebih lanjut. Sistem ini mendorong seorang pakar hukum terkenal untuk mencela sistem hukum Indonesia sebagai "sistem pengadilan dengan lima instansi."⁹¹

Para hakim tata usaha negara juga memiliki alasan lain untuk menolak kewenangan Mahkamah Agung: mereka merasa lebih pakar dalam hal uji material dibandingkan para hakim agung. Mereka berpandangan bahwa bagi para hakim agung, uji material hanyalah satu dari sekian banyak tugas, sementara mereka adalah spesialis. Seperti dikatakan seorang ketua pengadilan, "Kami semua mulai dari nol ketika PTUN didirikan. Para hakim agung tidak memiliki lebih banyak pengalaman dibandingkan kami, lantas mengapa putusan mereka dianggap lebih baik dibandingkan putusan kami?"⁹² Seorang ketua pengadilan lain menggunakan kalimat yang lebih keras, "Mahkamah Agung dan PTTUN tidak punya pengalaman praktis menghadapi sengketa tata usaha negara. Mereka hanya 'main batal' tanpa memahami apa yang sebenarnya terjadi" (Wawancara, Juli 1994).

Putusan banding bahkan lebih tidak dihargai. Seperti dikatakan seorang hakim setelah ia diberitahu (saat saya ada di sana) bahwa putusannya dibatalkan PTTUN:

Hakim: Ini tidak mengubah pikiran saya. Saya tetap berpegang pada opini saya; sebagai hakim saya mandiri, jadi saya boleh saja berpegang demikian.

AWB: Jadi seandainya Anda memeriksa perkara ini lagi, Anda akan mengeluarkan putusan yang sama?

Hakim: Ya, pasti! (Wawancara Oktober 1994)

Tidak dihargainya putusan banding, dalam kasus PTTUN Jakarta, diperkuat dugaan bahwa sebagian besar hakimnya tidak dipilih berdasarkan keahlian, seperti telah dibahas di muka. Menurut seorang hakim agung, hal ini bahkan membuat seorang hakim PTUN Jakarta memutuskan untuk meminta dipindahkan:

X pindah dari pengadilan itu karena ia amat frustrasi karena putusan-putusannya dibatalkan PTTUN, sementara ia merasa jauh lebih memahami masalah. Para hakim [PTTUN] itu tidak terlalu ahli, setidaknya mereka kalah dari X (Wawancara, November 1994).

Sementara tidak dihargainya putusan-putusan Mahkamah Agung dan PTTUN dapat dipahami hingga tingkat tertentu, dalam kasus

⁹¹ Charles Himawan dalam *Kompas* 5 Juni 1995. Seperti disebutkan pada bab III bagian 24(c), antara tahun 1991 dan 1999 Mahkamah Agung membatalkan lebih dari 25 persen putusannya sendiri dalam perkara-perkara tata usaha negara.

⁹² Wawancara (Oktober 1994). Catatan serupa diberikan dua hakim dalam wawancara terpisah (November 1994).

PTUN, sehingga melemahkan kesempatan yang sebenarnya ada untuk menggunakan mereka sebagai sumber hukum. Realitasnya, yurisprudensi lazimnya diabaikan, bahkan yurisprudensi yang mendukung sudut pandang hakim dalam suatu perkara jarang dirujuk.⁹³

Akibatnya, banyak hakim merasa nyaman dengan keadaan ini, karena hal ini memperkuat kedudukan mereka terhadap pihak-pihak dalam gugatan, dan dengan demikian memperkuat posisi tawar mereka untuk menentukan harga putusan (lihat bab berikut). Penting untuk menyadari bahwa tidak dihargainya yurisprudensi ini bukan hanya karena faktor-faktor internal dalam sistem hukum, dan hal ini menyulitkan upaya pemberantasannya.

(c) Surat edaran dan pedoman khusus

Untuk mengawasi badan peradilan dan perkembangan hukum, Mahkamah Agung telah lama mengembangkan alternatif yurisprudensi berdasarkan kekuasaannya untuk mengawasi pengadilan (Pasal 32 UU No. 14/1985, UU PTUN Pasal 7 ayat [1]). Dalam PTUN, ada dua alternatif yang digunakan: surat edaran dan pedoman khusus atau petunjuk pelaksanaan. Keduanya menjamin penafsiran hukum acara secara seragam, dan dapat Mahkamah Agung untuk bereaksi cepat terhadap masalah-masalah yang ditemukan dalam administrasi keadilan.

Surat edaran, tidak seperti yurisprudensi, tidak memiliki status resmi sebagai sumber hukum, namun ironisnya lebih berpengaruh. Format mereka juga berguna, karena lebih menyerupai perundang-undangan dibandingkan putusan, di mana pesan utamanya tersembunyi di dalam ciri-ciri khusus perkara yang terkait.⁹⁴ Surat-surat edaran awal ke PTUN dirancang oleh Indroharto, yang karena kedudukannya sebagai bapak pendiri PTUN memperkuat otoritas mereka. Seperti telah jelas dalam bab III, surat edaran memiliki nilai penting dalam menyederhanakan hukum acara tata usaha negara, meskipun para hakim tidak selalu mengikutinya.

Sumber hukum serupa adalah pedoman khusus dan petunjuk pelaksanaan, seperti dimuat dalam keputusan ketua muda. Pedoman-

⁹³ Pembahasan tentang kapan yurisprudensi menjadi sumber hukum menjadi penting. Beberapa pakar hukum berpandangan bahwa semua putusan Mahkamah Agung adalah sumber hukum, namun yang lainnya seperti mantan Hakim Agung Bustanul Arifin menyatakan bahwa yurisprudensi hanya mengikat hakim bila Mahkamah Agung telah mengeluarkan beberapa putusan serupa dalam perkara-perkara serupa (yurisprudensi tetap, lihat bab VII bagian 1[a]). Ini berarti bahwa yurisprudensi yang mengikat nyaris tidak ada, karena rangkaian putusan demikian hampir tidak pernah diterbitkan.

⁹⁴ Sering kali hakim tidak mampu menemukan aturan umum di dalam putusan tentang perkara tertentu (wawancara dengan Hadjon, Syafrudin, dan Hakim Agung Sutantio [September, Oktober 1994 dan November 1996]). Putusan yang diterbitkan sering kali memuat bagian dengan judul "esensi" putusan sehingga sering kali terpisah sama sekali dengan data perkara, ada bahaya kekeliruan penafsiran yang serius.

pedoman itu memuat ketentuan-ketentuan tentang penyelidikan oleh panitera, intervensi dan juga penjelasan mendetil tentang menyikapi perintah pengusuran, pemberhentian pegawai negeri sipil, batas kewenangan antara pengadilan umum dan tata usaha negara, dan sebagainya. Dalam beberapa kasus mereka memuat hasil diskusi dalam kursus pelatihan peradilan, yang memberikan otoritas berdasarkan permufakatan. Sementara yurisprudensi adalah sumber hukum resmi, dampaknya tidak sebesar surat edaran dan pedoman khusus. Setidaknya ini memastikan adanya kendali terhadap pengadilan-pengadilan tingkat pertama.

(d) Pengawasan administrasi keadilan

Kekuasaan Mahkamah Agung untuk mengawasi administrasi keadilan (Pasal 7[1] UU PTUN) tidak terbatas pada penerbitan aturan-aturan umum, namun juga bisa digunakan untuk mengurus perkara-perkara secara individual. Ketua PTTUN memiliki kekuasaan serupa (Pasal 52 UU PTUN). Mereka bisa menggunakan surat perintah, kritik dan peringatan, namun mereka tidak dapat mencampuri kemandirian hakim di tingkat pertama untuk memeriksa dan memutuskan perkara.

Informasi yang diperlukan untuk pengawasan didapatkan dengan beberapa cara. Sumber pertama jelas adalah putusan. Selain itu, pengadilan tingkat pertama mengirimkan laporan bulanan kepada pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung tentang jalannya perkara dan urusan administratif. Laporan ini memuat informasi tentang jumlah gugatan, jenis perkara dan lain-lain, namun tidak banyak menunjukkan kemungkinan adanya masalah. Selain itu, baik ketua muda maupun ketua-ketua pengadilan tinggi kadang-kadang mengadakan kunjungan ke pengadilan tingkat pertama. Kunjungan-kunjungan demikian biasanya hanya seremonial. Tamu ini berkeliling pengadilan dan berbincang-bincang singkat dengan beberapa hakim dan panitera. Biasanya ia akan berdiskusi dengan ketua pengadilan, dan mungkin memberikan beberapa saran kecil, terutama tentang hal-hal administratif.⁹⁵

Terakhir, desas-desus, keluhan, dan berita di pers merupakan sumber informasi yang penting. Dalam beberapa kasus sumber-sumber ini telah memicu tindakan dari atasan. Dalam satu kasus ketua muda menegur seorang ketua pengadilan yang menunjuk hakim junior sebagai ketua sidang, dengan anggota majelis yang lebih senior (Lihat bagian berikut). Ketua pengadilan tinggi lebih sering mengambil tindakan. Konflik yang terjadi menunjukkan bahwa sulit bagi mereka

⁹⁵ Wawancara dengan ketua Siahaan dan Sukardi (Oktober, November 1994). Pada bulan November 1994 saya menghadiri kunjungan ketua PTTUN Surabaya ke PTUN Semarang. Bila kunjungan-kunjungan lain serupa, kunjungan demikian biasanya lebih merupakan masalah etiket dan bukan inspeksi.

untuk memaksakan ketaatan, dan terlebih lagi bahwa pengawasan bisa melanggar batas campur tangan terhadap kemandirian hakim dalam memeriksa perkara.

Kasus yang pertama (telah disinggung di atas terkait konduite) terjadi di Medan, tidak lama setelah PTUN mulai bekerja. Ketua PTTUN memerintahkan PTUN untuk menghentikan semua kegiatan publikasi –seperti sesi informasi bagi pengacara atau rekaman berita televisi–kecuali mendapatkan izin. Ketua PTUN menolak menaati perintah ini, dan dihukum dengan angka buruk di konduitenya. Namun pada akhirnya kariernya tak terganggu.

Kasus yang kedua terkait perintah penundaan oleh ketua PTUN Jakarta dalam suatu sengketa yang amat sensitif. Seperti dikatakan seorang rekannya:

Perkara ini menyangkut sebuah gedung 26 lantai dan melibatkan seorang konglomerat Jepang yang didukung BKPM. Saya anggota majelis hakim, dan kami sudah mengingatkan Amarullah, “Ini memang tanggung jawabmu, tetapi kamu menghadapi buah simalakama dan risiko politisasi.” Namun ia tetap memerintahkan penundaan. Pak Koesbandono [ketua PTTUN Jakarta waktu itu] memberitahu Amarullah bahwa karena satu dan lain hal ini bukan putusan yang baik, namun Amarullah tidak membatalkannya. Ia selamat karena kedua pihak didamaikan di luar sidang (Wawancara, April 1997).

Meskipun ketua pengadilan ini tidak mendapatkan sanksi, hakim ini berpendapat bahwa hal tersebut menimbulkan dampak tertentu:

Ia kemudian dipindahkan ke PTTUN Jakarta. Memang ia mengharapkan dipindahkan ke PTTUN, tetapi ia merasa belum siap. [...] Ini satu-satunya kasus di mana ketua PTTUN ikut campur tangan dalam perkara PTUN. Memang, sebagai hakim tata usaha negara di negara berkembang, inilah hal yang sering terjadi.

Kasus yang ketiga adalah yang paling menonjol, karena diketahui masyarakat luas dan mendapatkan banyak komentar di media, memaksa ketua PTTUN yang bersangkutan untuk membela tindakannya secara terbuka. Kasus ini bermula dengan perintah penundaan dalam perkara *Bank Jakarta* oleh majelis hakim yang diketuai Lintong Siahaan. Perintah ini diberikan dalam bentuk putusan sela untuk mencegah pembatalannya sebelum putusan akhir diumumkan (Lihat bab IV bagian 10). Ketua PTTUN Jakarta Marcus Lande kemudian mengirimkan surat ke ketua pengadilan tingkat pertama –Siahaan– yang menyatakan bahwa tidak ada “eksekusi sementara” dalam hukum acara tata usaha negara dan dengan demikian “Anda diperintahkan untuk mengabaikan perintah dalam putusan sela tersebut.” Dalam wawancara Lande

menjelaskan suratnya sebagai berikut: “Tujuan surat itu adalah bahwa ketua PTUN Jakarta tidak dapat meminta pelaksanaan putusan sela itu. Meskipun majelis hakim telah mengumumkan, masih ada tindak lanjut dalam bentuk permintaan ini” (*Merdeka*, 5 Januari 1998). Jadi, Lande membedakan peran Siahaan sebagai ketua majelis hakim dan ketua pengadilan untuk mencegah kesan bahwa ia ikut campur tangan dengan proses pencarian keadilan. Ketika ditanya tentang kekuatan perintahnya, Lande mengatakan:

Betul, dia harus menurut. Kalau dia tidak menurut, masalahnya jadi berbeda, karena surat ini adalah evaluasi atasan pada bawahan. [...] Dia bakal pusing. Sekarang saja dia akan bingung berpikir bagaimana. Karena mau diapakan, dia harus menuruti perintah atasan, tidak peduli seperti apa (*Merdeka*, 5 Januari 1998).

Namun tampaknya Siahaan bersikukuh dengan pandangannya bahwa perintah penundaan bersifat langsung, karena telah dikeluarkan dalam bentuk putusan:

Kita tidak bisa mencabut putusan ini begitu saja [...] Perubahan isi putusan tidak bisa dilakukan begitu saja, tetapi harus melalui acara dan dalam bentuk putusan [...] Saya berterima kasih atas surat itu, tetapi tidak ada yang bisa membatalkan putusan sela majelis ini (*Sinar Pagi*, 10 Januari 199).

Seperti dibahas di bab IV, selama dan sesudah perkara ini terjadi perdebatan sengit di media tentang apakah tindakan Siahaan bertentangan dengan hukum. Namun, juga timbul pertanyaan tentang apakah surat Lande itu melanggar UU PTUN. Sementara para pakar hukum terkenal seperti mantan Hakim Agung Adi Andojo Soetjipto dan profesor hukum konstitusi Sri Soemantri menganggap bahwa surat itu melanggar undang-undang, pakar hukum terkenal lain, yaitu Prof. Soedikno Mertokusumo, mendukung surat itu (*Kompas*, 13 Januari 1998; *Tiras*, 19 Januari 1998; *Gatra*, 10 Januari 1998). Menariknya, Siahaan sendiri tampaknya mendukung surat itu, seperti ditunjukkan artikel dalam jurnal di mana ia menyatakan, “Saya cenderung menyebut surat itu surat petunjuk, bukan surat sakti. Surat itu juga menunjukkan perhatian Pak Marcus kepada kami sebagai bawahannya untuk berhati-hati” (*Kompas*, 6 Januari 1998). Namun, Siahaan tidak menaati perintah itu, karena kemudian ia mengirimkan surat ke menteri keuangan dan Gubernur BI bahwa perintah penundaan harus ditaati (*Republika*, 16 Januari 1998). Akhirnya perkara ini diselesaikan di luar pengadilan sehingga tidak meluas lebih lanjut.

Kunci pada ketaatan pengadilan tingkat pertama tampaknya dipegang Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman, bukan ketua pengadilan tinggi, karena pada akhirnya Mahdep-lah yang menentukan karier seorang hakim di pengadilan. Bila seorang ketua pengadilan

tinggi bertindak atas nama ketua muda, kedudukannya cukup kuat, namun ia sendiri tidak memiliki cukup wewenang.

Pada umumnya, baik Mahkamah Agung maupun ketua-ketua pengadilan tinggi tidak secara cergas mengawasi pengadilan tingkat pertama, meskipun ketua pengadilan tinggi tidak ragu-ragu untuk mencampuri hal-hal tertentu. Bahwa hal ini terutama terkait dengan perintah penundaan tidak mengherankan, karena pengadilan tinggi tidak bisa pada hakekatnya mempengaruhi praktik ini dengan kekuasaan banding mereka. Maka, pengadilan tingkat pertama bisa bekerja dengan relatif mandiri. Kita akan segera mengamati mereka dengan lebih dekat.

5. Pengadilan tingkat pertama: Pimpinan, struktur internal, dan keadaan

Sejauh mana terdapat konsistensi dalam putusan-putusan di pengadilan-pengadilan tingkat pertama amat tergantung pada ketua pengadilan. Karena tidak banyak diawasi, mereka memiliki kekuasaan untuk mengatur pengadilan mereka kurang lebih berdasarkan cara pandang mereka. Dalam bagian ini saya akan berargumen bahwa ketua pengadilan menggunakan kekuasaan mereka dengan cara yang beragam, dan akibatnya terdapat perbedaan besar antara pengadilan-pengadilan yang ada.

(a) Ukuran dan beban kerja

Sebelum membahas organisasi pengadilan tingkat pertama, kita perlu membahas dua keadaan mendasar yang amat memperkuat kedudukan ketua, yaitu kecilnya ukuran pengadilan dan beban perkara yang terbatas.

Ukuran kecil berarti bahwa jumlah hakim dalam pengadilan beragam dari sedikitnya tiga orang hingga maksimum 12 orang. Hal ini memungkinkan ketua untuk mengawasi apa yang dilakukan para hakim, dan bagaimana kemampuan mereka. Tentang beban perkara yang terbatas, ketiadaan perkara di beberapa pengadilan yang terpencil seperti Jayapura dan Balikpapan telah disebutkan, namun bahkan di pengadilan-pengadilan yang memeriksa perkara dalam jumlah yang lebih besar, ketua masih tetap mengetahui gugatan apa yang sedang diperiksa.

Bila kita menggabungkan jumlah hakim dan perkara, terlihat bahwa beban kerja tidak tinggi. Di Bandung, misalnya, 64 perkara dicatat pada tahun 1993 untuk diperiksa 8 hakim. Ini berarti 20 perkara per majelis, bahkan mengabaikan penolakan dan pembatalan perkara. Bahkan di PTUN yang paling banyak mendapat perkara, Jakarta, tidak ada penumpukan perkara. Di pengadilan ini 10 hakim memeriksa rata-

rata 150 perkara per tahun.⁹⁶ Sementara jumlah perkara di sini jauh melampaui Bandung, ini berarti bahwa bila penyusunan rancangan putusan ditugaskan secara bergilir kepada masing-masing hakim, seorang hakim tidak akan pernah harus membuat lebih dari 16 atau 17 rancangan putusan per tahun.

Wawancara dengan para hakim menegaskan kesan bahwa mereka tidak perlu bekerja amat keras. Satu hakim, misalnya, bekerja empat hari seminggu dari jam 8 pagi hingga 5 sore, dengan satu jam istirahat untuk makan siang.⁹⁷ Ia tidak pernah sulit menyelesaikan beban kerjanya dalam jam kerja.⁹⁸ Hakim lainnya selalu mendatangi kantor panitera dalam jam kerja untuk bermain catur dengan para pegawai. Tampaknya hal ini tidak mengganggu kinerjanya. Hal ini terjadi di pengadilan yang cukup cergas, maka tidaklah sukar membayangkan bahwa di pengadilan-pengadilan yang hampir tidak menerima perkara, para hakim amat sulit mempertahankan motivasi mereka (seperti dibahas di bagian 3[b]).

(b) Majelis hakim: Komposisi dan prosedur

Pada prinsipnya, sengketa tata usaha negara diperiksa oleh majelis yang terdiri atas tiga hakim (UU PTUN, Pasal 68[1]). Secara resmi para anggota majelis ini setara: UU PTUN hanya menyatakan bahwa ketua memimpin sidang dan suaranya menentukan putusan bila para anggota majelis tidak sepakat. Dalam praktiknya, pengaruh ketua bisa amat besar.

Pertama, bila ada pihak yang ingin menegosiasikan “rezeki” (suap), biasanya mereka akan mendekati ketua majelis. Ia adalah yang pertama menentukan apakah rezeki bisa diterima dalam suatu perkara atau tidak, dan jelas ini memperkuat kedudukannya terhadap rekan-rekannya dalam pembahasan tentang hasil pemeriksaan.⁹⁹ Kedua, ketua majelis menentukan siapa yang menyusun rancangan putusan, artinya siapa yang menentukan konsideran hukum. Tentang hal ini terdapat perbedaan jelas antara majelis-majelis yang berlainan. Seperti dikatakan seorang ketua majelis:

Ketua Majelis: Sekarang saya memeriksa tujuh perkara dengan majelis saya “sendiri”. [...] Dalam enam kasus saya sendiri yang menyusun

⁹⁶ Pada saat itu ada 13 hakim di pengadilan ini, namun dua di antaranya tidak diizinkan memeriksa perkara, sementara satu yang lain belum pernah ditempatkan dalam majelis karena kurangnya kemampuan.

⁹⁷ Menurut panitera muda Simamora, ia adalah hakim yang paling rajin di pengadilan ini (wawancara, Oktober 1994).

⁹⁸ Wawancara dengan hakim Nurdu'a (Oktober 1994).

⁹⁹ Wawancara dengan dua hakim junior (Oktober dan November 1994). Lihat juga bab IX bagian 2.

VIII. Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara

rancangan putusan.

AWB: Kenapa Anda tidak menyuruh hakim lain saja?

Ketua Majelis: Karena perkara-perkara ini rumit, dan saya tidak cukup mempercayai mereka (Wawancara, Oktober 1994).

Ketua majelis lain memerintahkan penyusunan rancangan putusan secara bergilir, dan hanya memilih perkara-perkara yang paling sukar saja. Seorang hakim senior tidak menyetujui ketua majelis yang menggunakan pendekatan lainnya: "Banyak ketua majelis yang selalu membuat rancangan putusan sendiri. Kalau saya, saya bergantung pada perkara yang dihadapi, tetapi menurut saya keliru kalau selalu dikerjakan oleh ketua. Hakim-hakim muda tidak akan bisa belajar apa-apa dengan cara itu" (Wawancara, Desember 1994).

Terakhir, ketua majelis bertanggung jawab pada kecepatan beracara. Di satu pengadilan, lamanya proses beracara berkisar dari tiga bulan hingga lebih dari 1 tahun. Menurut satu panitera, ini tergantung pada ketua majelis: "Pak X itu bagus. Ia selalu memastikan bahwa perkara selesai dalam 3 bulan, tetapi tidak semua seperti dia. Pak Y misalnya, parah, kadang-kadang perkara bisa belum selesai dalam setahun!" (Wawancara, Oktober 1994).

Sikap ketua majelis yang berbeda demikian, ditambah pengaruh "rezeki", membantu menjelaskan mengapa beberapa majelis tidak melakukan pemungutan suara mengenai hasil putusan,¹⁰⁰ sementara yang lain melakukannya. Seorang hakim junior –yang belum pernah mengetuai majelis hakim– menjelaskan mengapa majelisnya termasuk ke dalam golongan kedua: "Dalam hampir semua perkara yang saya ketahui rekan-rekan menerima rezeki, dan saya sering kali tidak setuju dengan hasilnya. Karenanya saya memaksa mereka untuk melakukan pemungutan suara, setidaknya untuk menunjukkan bahwa saya tidak puas dengan hasil tersebut" (Wawancara, Desember 1994). Seorang hakim senior, yang pernah menjadi ketua majelis, secara tersirat berpandangan bahwa pemungutan suara merupakan akibat logis dari ketidakjelasan hukum:

Hakim: Di majelis saya, kami sering kali melakukan pemungutan suara, juga tentang hasil [maksudnya tidak saja tentang konsideran]. Ini juga bergantung pada seberapa dominannya ketua majelis. Saya sendiri selalu meminta anggota majelis untuk memberitahu atau bahkan menuliskan apa yang mereka pikirkan tentang suatu perkara. Jika mereka punya opini lain, yang beralasan kuat, saya akan menerimanya.

AWB: Apakah hal itu benar-benar terjadi?

Hakim: Oh ya, lebih dari sekali. Tetapi banyak ketua majelis yang berbeda (Wawancara, Desember 1994).

¹⁰⁰ Wawancara dengan seorang ketua pengadilan dan dua hakim junior (Oktober dan November 1994).

Kemandirian majelis dan kekuasaan ketua majelis bergantung pada kebijakan ketua pengadilan. Ketua pengadilan mungkin saja berusaha memonopoli perundangan tentang “rezeki”, dengan kedudukannya diperkuat oleh kekuasaannya untuk menunjuk majelis hakim dan mendistribusikan perkara-perkara ke majelis. Di satu pengadilan yang saya kunjungi, ketua pengadilan dianggap cukup berhasil dalam hal ini. Kendalinya bahkan melampaui kekuasaan resminya: “Saya mengecek dan memperbaiki semua putusan yang dibuat di pengadilan ini. Kadang-kadang saya juga mengembalikannya dengan menambahkan catatan. Saya bertanggung jawab atas semua putusan, dan kadang-kadang draf mereka begitu buruknya” (Wawancara, November 1994).

Ketua pengadilan juga bisa menerapkan aturan-aturan umum yang mengambil kekuasaan dari ketua majelis. Di PTTUN Jakarta, misalnya, ketua pengadilan memberikan batasan ketat tentang lama proses beracara (*Kompas*, 27 September 1996).

Mungkin pengendalian terpenting bagi kekuasaan ketua majelis adalah kesempatan yang dimiliki anggota majelis untuk mengajukan keluhan ke ketua pengadilan. Satu insiden di PTUN Jakarta menunjukkan apa yang bisa terjadi bila jalur ini tidak tersedia, ketika dalam sebuah perkara tentang perumahan, dua anggota majelis tidak sepakat dengan ketua tentang hasil perkara. Ketua ini menolak menerima pandangan rekan-rekannya, dan perkara ini terbengkalai tanpa putusan selama lebih dari setahun setelah sidang terakhir.¹⁰¹ Karena hal ini terjadi ketika ketua pengadilan itu sedang sakit berat, tampaknya ada hubungan. Ketika dikonfirmasi, hakim senior di pengadilan itu menjawab, “Saya belum mendengar kejadian itu. Tetapi memang mungkin hal itu terkait dengan sakitnya X. Biasanya ketua pengadilan mengambil tindakan dalam kejadian serupa” (Wawancara, April 1996).

Ada pula perbedaan-perbedaan di antara pengadilan mengenai susunan majelis, karena perbedaan kebijakan ketua yang menunjuk hakim. Beberapa ketua pengadilan tidak bereksperimen; mereka bekerja dengan majelis-majelis yang mereka tentukan dan mereka ketuai sendiri, atau oleh wakil ketua dan hakim-hakim senior.¹⁰² Yang lainnya menentukan majelis dengan cara yang lebih kreatif, untuk kepentingan pendidikan hakim dan sebagai penghargaan bagi hakim-hakim yang berbakat. Satu metode adalah dengan teratur mengubah susunan majelis, sehingga masing-masing hakim akan pernah bekerja

¹⁰¹ Wawancara dengan pembela tergugat, Denny Wahyudin, dari Pemerintah Kota Bandung (Desember 1994).

¹⁰² Misalnya Benyamin Mangkoedilaga, ketua PTUN Jakarta yang kedua (wawancara dengan panitera muda Ny. Sahetapy, dan pengamatan langsung, Desember 1994).

sama dengan semua koleganya.¹⁰³ Dengan demikian para hakim akan bisa saling belajar, dan ketua juga mendapatkan masukan lebih tentang kemampuan mereka.

Ketua PTUN Bandung Siahaan bahkan mengabaikan pola-pola senioritas yang lazim digunakan, dan menunjuk hakim-hakim junior untuk mengetuai majelis. Jadi, ia mencegah para mantan panitera –yang sering kali lebih senior daripada hakim-hakim dari pengadilan negeri–selalu mengetuai majelis. Kebijakan ini sering kali dipertanyakan, seperti dijelaskan seorang ketua pengadilan lainnya:

Ketua pengadilan: Hakim-hakim di pengadilan ini payah. Wakil ketua saja membuat kesalahan fatal [...]. Lalu ada [...] yang tidak terlalu pintar. Satu masih baru, dan belum tahu apa-apa. Cuma X [seorang hakim junior] yang bagus.

AWB: Lantas mengapa dia tidak dijadikan ketua majelis hakim?

Ketua pengadilan: Tidak mungkin, dia kan terlalu muda (Wawancara, Oktober 1994).

Ketidaklaziman yang terjadi di Bandung ini ditekankan dengan adanya interferensi ketua muda Olden Bidara dalam kasus di atas (seperti sudah disinggung di bagian terdahulu). Menurut seorang hakim senior:

Lintong bertindak lain dari yang lain, dia menunjuk hakim yang golongannya masih rendah sebagai ketua majelis dengan anggota yang golongannya sudah tinggi. Akibatnya ia ditegur Olden Bidara, yang menganggap bahwa senioritas harus dihargai (Wawancara, April 1997).

Namun, Siahaan bersikukuh dengan kebijakannya, mungkin dipicu dengan purnatugasnya Olden Bidara.

Tentu saja ketua pengadilan tidak mahakuasa. Mereka harus memperhatikan otoritas beberapa ketua majelis, dan amat sukar bagi mereka untuk mengendalikan pengaruh “rezeki.” Namun, kekuasaan mereka untuk menentukan susunan majelis merupakan alat pengelolaan yang penting, yang diperkuat oleh pengendalian mereka atas distribusi perkara.

(c) Distribusi perkara dan pemeriksaan dengan acara cepat

Kekuasaan untuk mendistribusikan perkara membuat ketua pengadilan mampu mengendalikan majelis-majelis hakim. Karena beban kerja pengadilan rendah, dan jumlah “rezeki” bervariasi dari satu perkara ke perkara lain, ketua bisa secara langsung mempengaruhi

¹⁰³ Kebijakan ini berlaku di Bandung dan Semarang (wawancara dengan hakim Nurdu’a, Hamid, Ariyanto, Sugiyana, dan Harmani, dan pengamatan langsung, Oktober dan November 1994).

pendapatan para hakim. Demikian pula, hasil perkara-perkara yang sensitif secara politik amat bergantung pada keberanian hakim secara individual¹⁰⁴ dan ketua pengadilanlah yang menentukan siapa hakim yang memeriksa perkara itu. Di pengadilan-pengadilan yang saya kunjungi, pada prinsipnya perkara didistribusikan secara bergilir untuk menjamin beban kerja yang seimbang. Namun, kasus *mana* yang diserahkan ke *siapa* adalah hal yang lain. Seperti dikatakan seorang hakim junior:

Karena suatu masalah X diturunkan jabatannya ke departemen tata usaha pengadilan tinggi Yogya. Kemudian ia dipindahkan ke PTTUN Jakarta, juga ke departemen tata usaha. Kemudian ia menjadi wakil ketua di [...] sini. Pak Y [ketua pengadilan] tidak akan memberikan perkara-perkara sensitif untuk dia periksa. Misalnya, perkara ini, dengan 1002 penggugat tentang pemilihan kepala desa diberikan kepada saya.¹⁰⁵

Kekuasaan ketua pengadilan untuk membentuk majelis dan mendistribusikan perkara diperluas dengan kewenangannya untuk memutuskan bila ada permohonan pemeriksaan dengan acara cepat. Ia bisa menugaskan satu hakim untuk memeriksa perkara tersebut. Penggunaan kekuasaan ini bervariasi dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya. Beberapa ketua pengadilan menunjuk diri sendiri sebagai satu-satunya hakim yang melakukan pemeriksaan dengan acara cepat, sementara yang lainnya menggunakan prosedur ini sebagai insentif bagi hakim-hakim junior. Seperti dengan bangga diceritakan seorang hakim junior: "Di bawah Ibu Yeni [mantan ketua pengadilan itu] tiga perkara diperiksa oleh satu hakim saja, dua olehnya sendiri dan satu oleh saya. [...] Jelas itu menunjukkan bahwa dia percaya dengan saya" (Wawancara, Oktober 1994). Akan terlihat jelas bahwa ketua pengadilan bisa menggunakan kekuasaan demikian dengan beragam cara untuk berbagai kepentingan: manipulasi, penghargaan, manajemen atau pendidikan.

(d) Reformasi prosedural, peningkatan pengetahuan yudisial dan penguatan semangat pejabat pengadilan

Beberapa ketua pengadilan telah berusaha memperbaiki bagian-bagian proses beracara dalam peradilan tata usaha negara, mungkin berdasarkan kekuasaan mereka untuk mengawasi pelaksanaan tugas-tugas pengadilan (Pasal 52 ayat [1] UU PTUN). Tidak semua usaha ini berhasil, namun beberapa ketua berhasil mengurangi tingkat formalitas prosedur. Ketua PTUN Jakarta Salim mengizinkan seorang hakim yang

¹⁰⁴ Seperti dijelaskan di bab VII.

¹⁰⁵ Wawancara (Oktober 1994), ditegaskan oleh ketua (wawancara, Desember 1994).

VIII. Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara

tidak ikut melakukan pemeriksaan untuk menggantikan rekannya yang sakit pada saat pengumuman putusan (*Merdeka*, 18 Januari 1992), dan ketua PTTUN Medan Pasaribu menerima pencatatan gugatan lewat telepon (*Suara Karya*, 26 September 1995). Beberapa perubahan “teknis” juga diperkenalkan atas dasar ini, termasuk borang baru untuk notulensi perkara yang diciptakan ketua PTUN Bandung Siahaan, untuk menggantikan borang pengadilan perdata yang selama ini digunakan.¹⁰⁶

Kenyataan bahwa perubahan-perubahan kecil demikian dibahas dengan luas di surat-surat kabar sebagai terobosan besar – dan dikritik oleh beberapa hakim pengadilan negeri (Lihat misalnya *Merdeka* 18 Januari 1992) – menunjukkan bahwa ketua-ketua pengadilan ini sering kali dibatasi oleh sikap konservatif atau formalis yang dipegang oleh para hakim.¹⁰⁷ Satu-satunya usaha untuk melakukan perubahan yang lebih mendasar – dilakukan oleh Lintong Siahaan – digagalkan oleh resistensi dari hakim-hakim di pengadilannya sendiri. Gagasannya aalah untuk membuat prosedur di pengadilan tata usaha negara lebih inkuisitorial, dengan menguatkan pemeriksaan persiapan. Namun para hakim di pengadilannya menolak bekerja sama. Seperti ia katakan:

Saya berusaha menjadikan pemeriksaan persiapan lebih bermanfaat, seperti di Prancis, dengan hakim-hakim sebagai *juges d'instruction* yang mempersiapkan perkara untuk sidang. Namun, upaya ini gagal karena mereka [sambil tertawa dan menunjuk beberapa hakim yang hadir – AWB] tidak menginginkannya!¹⁰⁸

Beberapa ketua juga mengadakan kegiatan untuk meningkatkan kemampuan hukum para hakim dan panitera pengadilan. Di PTUN Bandung, ketua Siahaan misalnya mengadakan pertemuan diskusi mingguan tentang masalah-masalah hukum,¹⁰⁹ dan ketua PTUN Semarang Sukardi memerintahkan para hakim untuk menghadiri kuliah tentang hukum acara tata usaha negara di Belanda.¹¹⁰

Beberapa ketua juga menunjuk “hakim pelapor” untuk kepentingan pendidikan. Laporan yang mereka susun dialamatkan kepada ketua,

¹⁰⁶ Wawancara dengan panitera muda Simamora (Desember 1994). Borang ini dikirimkan ke MA dan disahkan sebagai standar baru untuk digunakan semua PTUN di Indonesia.

¹⁰⁷ Misalnya kritik oleh profesor hukum agraria Maria Soemardjono di *Kompas*, 23 Juni 1995 dan pengacara hak asasi manusia Luhut Pangaribuan di *Republika*, 23 Januari 1995.

¹⁰⁸ Wawancara (Oktober 1994), ditegaskan oleh wakil ketua PTUN Jakarta Lotulung (wawancara, Desember 1994).

¹⁰⁹ Wawancara dengan panitera Soetrisno, dan pengamatan langsung (Oktober 1994).

¹¹⁰ Pengamatan langsung (November 1994).

bukan majelis hakim yang kemudian memeriksa perkara.¹¹¹ Di PTUN Semarang semua hakim kecuali wakil ketua telah setidaknya satu kali membuat laporan demikian, yang kemudian diberikan koreksi dan komentar oleh ketua. Di PTUN Jakarta maupun Bandung kesempatan ini tidak dipergunakan dengan luas, meskipun saya menemukan beberapa contoh. Di Bandung ketua pengadilan meminta saran dari hakim-hakim yang mumpuni, bila menghadapi perkara-perkara yang rumit.¹¹²

Terakhir, ketua memiliki pengaruh melalui kegiatan-kegiatan yang terkait jabatannya sebagai pimpinan pengadilan. Dalam kapasitas ini ia melakukan upacara-upacara yang ditujukan untuk memperkuat moral karyawannya. Beberapa ketua pengadilan membatasi diri pada kegiatan-kegiatan resmi di bawah bendera Korpri, seperti pidato-pidato pada hari-hari upacara,¹¹³ namun yang lain melakukan hal yang berbeda. Ketua PTUN Jakarta Benyamin Mangkoedilaga, misalnya, mengadakan upacara absensi setiap hari untuk semua karyawan PTUN di halaman.¹¹⁴ Cara-cara tidak resmi yang lebih disukai misalnya mendorong para hakim untuk makan siang bersama (Bandung), mensponsori paduan suara (Semarang), berbincang-bincang dengan pegawai pengadilan dari berbagai departemen (Jakarta, Bandung), dan lain-lain.¹¹⁵

(e) Pengendalian panitera

Satu aset yang tidak bisa diabaikan oleh organisasi apapun adalah sekretariat yang bekerja dengan baik. Bagi PTUN, yang memiliki peran demikian adalah kepaniteraan, yang ditempatkan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada ketua pengadilan (Keputusan Ketua Mahkamah Agung KMA/012/SK/III/1993 Pasal 1 ayat [1]).

Kepaniteraan diketuai oleh panitera, ditambah oleh wakil panitera, panitera muda dan panitera pengganti. Kedua panitera muda mengepalai Bagian Hukum dan Bagian Perkara, masing-masing dengan bantuan enam sampai sepuluh pegawai. Bagian Hukum mengurus berkas dan menyiapkan statistik tentang perkara dan laporan bulanan ke PTTUN dan MA. Bagian Perkara mencatat gugatan, banding dan kasasi. Bagian ini juga bertanggung jawab untuk menyampaikan berkas perkara ke pengadilan tinggi atau MA.

Panitera hanya memiliki satu tugas independen, yaitu mengecek gugatan pada saat pencatatan. Namun tampak dari berkas-berkas yang

¹¹¹ Laporan ini tetap dilampirkan di dalam berkas perkara.

¹¹² Wawancara dengan hakim Nurdu'a (Desember 1994).

¹¹³ Pengamatan langsung (November 1994).

¹¹⁴ Wawancara dengan panitera muda Ny. Sahetapy dan pengamatan langsung (Desember 1994).

¹¹⁵ Pengamatan langsung (Oktober dan November 1994).

saya teliti dan jumlah gugatan yang ditolak bahwa hal ini dilakukan dengan hati-hati. Panitera PTUN Bandung menegaskan temuan ini:

Panitera: Saya adalah orang pertama di pengadilan ini yang melihat gugatan yang masuk. Hanya bila gugatan jelas-jelas salah alamat, saya akan mengarahkan penggugat ke pengadilan yang benar.

AWB: Gugatan seperti apa misalnya?

Panitera: Bisa semua macam, bahkan ada yang mengajukan gugatan cerai ke pengadilan ini.¹¹⁶

Memperhatikan kecilnya skala dan beban kerja pengadilan, ini bukan hal yang mengherankan. Banyak penggugat berkonsultasi dengan hakim atau ketua sebelum mencatatkan gugatan mereka¹¹⁷ dan akan mengeluh bila panitera tidak bekerja sama. Selain itu, panitera juga tidak ingin mengambil risiko. Di PTUN Semarang misalnya, saya sudah mendapatkan izin dari ketua untuk melihat berkas-berkas perkara dengan dihadiri kepala bagian yang terkait. Ketika saya mulai memeriksa berkas-berkas tersebut, ia segera mengkonfirmasi kembali dengan ketua, karena ia tidak mau mengambil risiko tanggung jawab. Di PN Bandung, ketua pengadilan tidak berkeberatan ketika saya membaca berkas-berkas, namun ketika ia jatuh sakit, kepala Bagian Hukum Perdata, yang sebelumnya kooperatif, tiba-tiba menjadi gelisah dan menolak menunjukkan lebih dari satu jilid berkas, itupun baru ditunjukkan setelah saya minta dengan sangat. Di ketiga PTUN yang saya kunjungi, panitera menjalankan tugas mereka dengan memadai. Arsip mereka disimpan dengan baik dan tidak ada keluhan dari hakim ataupun pengacara.

6. Kesimpulan

Masalah yang dibahas di bab ini dapat digolongkan menjadi dua kategori umum. Yang pertama adalah mutu dan manajemen material dan sumber daya manusia, dan yang kedua adalah kepemimpinan dan pengendalian.

Akar dari masalah sumber daya adalah anggaran yang terbatas untuk peradilan tata usaha negara. Departemen Kehakiman tidak memberikan dana yang memadai kepada PTUN, karena di bawah Orde Baru pengadilan tidak mendapatkan prioritas untuk pembangunan. Masalah ini diperparah dengan alokasi anggaran untuk perluasan jumlah PTUN, bukan peningkatan mutu. Ini mungkin disebabkan

¹¹⁶ Wawancara (September 1994). Informasi ini ditegaskan para pengacara di Bandung yang mengisi kuesioner saya dan pengacara Yuwono di Semarang (wawancara, Oktober 1994).

¹¹⁷ Pengamatan langsung di PTUN Bandung dan Semarang (Oktober–Desember 1994).

tekanan Departemen pada pertumbuhan kuantitatif yang dapat dilihat dengan jelas.

Kurangnya dana ini terutama mempengaruhi mutu sumber daya manusia di PTUN. Sementara rendahnya gaji mengurangi daya tarik untuk bekerja di pengadilan manapun, karyawan peradilan tata usaha negara harus menghadapi gambaran tentang sedikitnya perkara yang diterima, dan juga sedikitnya "rezeki", prospek karier yang buruk dan kurangnya kesempatan untuk ditunjuk bertugas di lingkungan perkotaan yang menarik dibandingkan ketika PTUN baru didirikan. Solusi Departemen Kehakiman untuk menunjuk panitera sebagai hakim tata usaha negara juga mengurangi status PTUN di mata calon-calon pelamar. Pengadilan tata usaha negara berada pada posisi yang lemah untuk bersaing dengan pengadilan negeri untuk mendapatkan calon pegawai baru yang memiliki keahlian tinggi.

Satu dampak lain dari masalah keuangan ini adalah langkanya kesempatan pelatihan. Masalah ini amat penting bila kita memperhatikan kenyataan bahwa uji material merupakan subjek yang sama sekali baru bagi hampir semua hakim, dan tingkat pendidikan di universitas tidak terlalu tinggi. Kurangnya dokumentasi atau bahkan perundang-undangan di pengadilan memperparah masalah, dan menimbulkan administrasi keadilan yang bersifat kasuistis.

Di sisi lain, kepemimpinan di pengadilan bisa mengimbangi beberapa dari masalah sumber daya tersebut. Ciri paling mendasar struktur pengelolaan seluruh lingkungan pengadilan tata usaha negara adalah kemandirian masing-masing pengadilan dan kesempatan yang luas untuk melakukan pengawasan di dalam pengadilan karena kecilnya ukuran dan rendahnya beban kerja. Dampak kepemimpinan amat besar: bila mereka mau, ketua pengadilan bisa mendorong perkembangan kemampuan yudisial dengan berbagai cara. Alat-alat terpenting adalah distribusi perkara dan pembentukan majelis, yang digunakan dengan cara-cara yang berbeda. Sebagai akibatnya, hakim-hakim baru di beberapa pengadilan akan tergantung pada dua rekannya di majelis yang sama untuk mengembangkan kemampuannya, sementara di pengadilan lainnya mereka dipantau oleh ketua atau hakim senior lainnya. Dari sudut pandang ini, sistem pemindahan merupakan pencapaian yang positif, karena memungkinkan arus informasi antara hakim di pengadilan-pengadilan yang berbeda. Beberapa ketua juga menggunakan cara-cara alternatif, seperti penunjukan hakim pelapor atau rapat-rapat diskusi. Penggunaan kekuasaan secara berbeda telah menghasilkan "budaya pengadilan" yang berbeda di pengadilan-pengadilan yang saya teliti.

Ketua pengadilan tingkat pertama harus memperhatikan opini dan harapan hakim-hakimnya, dan bukan batasan-batasan yang diterapkan ketua pengadilan tinggi atau ketua muda MA. Di bidang pengelolaan

karyawan, ini berarti bahwa ia dapat memberikan penghargaan pada keahlian, misalnya dengan menunjuk hakim junior sebagai ketua majelis, namun ia harus hati-hati supaya tidak menyinggung hakim senior. Bila ia lalai, atasannya bisa tahu dan bisa mengambil tindakan. Hal sama berlaku pada penggunaan tata usaha pengadilan untuk kepentingan remunerasi. Sementara sistem yang resmi tidak menawarkan kesempatan untuk menghargai keahlian, banyaknya “rezeki” memberikan kesempatan ini: ketua memegang kekuasaan untuk mendistribusikan perkara di antara majelis dan ia bisa memperkirakan apakah akan ada “rezeki” dari perkara tertentu. Namun, praktik ilegal ini membuat ketua pengadilan rentan menghadapi keluhan, bila hakim-hakim merasa bahwa ia tidak lagi adil. Terakhir, batasan yang kabur mengenai legal tidaknya praktik ini, dan kecilnya skala organisasi, mempersulit penerapan hukuman disiplin. Ketua-ketua pengadilan memilih berdiskusi secara tidak resmi bila mereka merasa ada hakim yang melanggar aturan berperilaku.

Masalah yang terakhir adalah pengendalian. Tidak seperti kesempatan untuk melakukan pengendalian di dalam pengadilan tingkat pertama, pengendalian di keseluruhan lingkungan pengadilan tata usaha negara amat terbatas karena kurangnya informasi dan pembagian kekuasaan. Ketua PTTUN masih bisa menarik dari putusan yang diajukan permohonan bandingnya tentang apa yang terjadi di pengadilan tingkat pertama, namun ketua muda jelas tidak bisa melakukan hal ini, karena banyaknya perkara yang menumpuk di tingkat kasasi. Sejumlah insiden menunjukkan bahwa ketua pengadilan tinggi tidak memiliki cukup kekuasaan terhadap pengadilan di bawahnya, karena mereka tidak memiliki kunci yang dipegang ketua muda: kekuasaan menentukan karier dan pemindahan. Satu pengecualian adalah pengendalian politis, yang cukup mangkus – karena informasi tentang hal ini tersebar dengan cukup cepat.

Instrumen untuk pengendalian hukum juga tidak memadai. Bahkan meskipun doktrin menyatakan bahwa yurisprudensi memiliki kekuatan yang mengikat, hakim tidak berpedoman pada prinsip ini, sementara surat edaran hanya diikuti hingga titik tertentu. Kenyataan bahwa mutu putusan tidak berkorelasi dengan kemajuan karier memperkuat kecenderungan pendekatan kasuistis, yang didorong ketiadaan “komunikasi hukum”. Terlebih lagi, situasi ini meningkatkan kesempatan hakim untuk menyalahgunakan kedudukan mereka untuk keuntungan pribadi, yang tidak dapat dihindarkan karena rendahnya gaji mereka. Dampaknya pada administrasi keadilan akan dibahas di bab berikutnya.

BAB IX

Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

Sementara bab terdahulu berfokus pada aktor dan proses yang terkait dengan pengelolaan peradilan tata usaha negara, bab ini akan melihat pada “pengaruh-pengaruh eksternal” terhadap kinerja peradilan tata usaha negara. Tema utama yang menghubungkannya adalah kekuasaan yang dimiliki PTUN, baik terhadap penguasa maupun di kalangan masyarakat. Akar permasalahan kekuasaan ini telah dibahas di bab II dan VIII: ketiadaan aparat negara yang berorientasi pada supremasi hukum, dan melemahnya kedudukan badan peradilan di masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru. Manifestasi kelemahan ini adalah perilaku tidak hormat oleh para pejabat dan korupsi luas di kalangan hakim, yang mendorong pelemahan lebih lanjut.

Struktur analisis berikut ini didasarkan pada aktor-aktor dan faktor-faktor yang dibahas. Aktor-aktor ini adalah: penguasa pada umumnya, pengacara, kuasa hukum tergugat, pengadilan lain dan badan-badan *ombudsman*. Faktor-faktor ini adalah: peran hadiah dan suap (“rezeki”) dan dukungan politis bagi kekuasaan peradilan tata usaha negara. Terakhir, satu bagian bab ini menganalisis dampak pengaruh eksternal terhadap prosedur beracara di pengadilan tata usaha negara.

Peubah-peubah yang dibahas di bab ini jelas lebih sukar dikendalikan dibandingkan yang ada di bab sebelumnya, karena bersifat politis atau kultural. Namun, analisis menunjukkan bahwa keadaan-keadaan tertentu bisa mempengaruhi politik dan budaya sedemikian rupa sehingga menguntungkan bagi kinerja peradilan tata usaha negara. Bab X akan membahas hal ini lebih lanjut

1. Masalah kewenangan terhadap penguasa: Intervensi, noneksekusi, penolakan hadir, dan pengelakan

Intervensi langsung oleh penguasa dalam perkara-perkara individual di PTUN jarang terjadi.¹ Cara-cara mempengaruhi yang lebih halus melalui sistem karier dan pengawasan biasanya cukup mangkus untuk

¹ Bila dibandingkan dengan intervensi di pengadilan umum. Lihat Pompe (1996:101-28).

memastikan putusan yang menguntungkan pemerintah dalam perkara-perkara sensitif, meskipun kadang-kadang campur tangan langsung dilakukan sebagai abar darurat.

Satu-satunya contoh penting campur tangan langsung dalam perkara tata usaha negara adalah sengketa tentang keputusan Bakorstanas untuk mengganti Ephorus Nababan, kepala Huria Kristen Batak Protestan (Lihat bab III bagian 1(a) dan bab VII bagian 1(a)). Ini terjadi setelah ketua PTUN Medan Siahaan memerintahkan penundaan perintah tersebut. Menurutny:

Saya mengeluarkan putusan ini dengan amat hati-hati, mengatakan bahwa putusan ini bersifat sementara dan bahwa perkara belum ditutup. Namun komandan [tergugat] marah besar. Anda tahu apa yang terjadi sesudahnya: rumah saya dilempari batu dan dikirimkan bangkai. Penyebab masalah ini adalah ketidaksetujuan tentang pengangkatan [Nababan] di kalangan angkatan darat. Komandan menerima perintah untuk mencegah pengangkatan itu, namun ia tidak mengikutinya. Ia kemudian dikirim ke tempat terpencil. Lalu saya diperintahkan ke Jakarta menghadap presiden, ketua MA dan menteri kehakiman. Saya mendatangi presiden bersama komandan, yang meyakinkan presiden bahwa ini masalah stabilitas negara. Menurut presiden, hal demikian tidak bisa diselesaikan melalui jalur hukum. Saya lalu menjawab bahwa saya bersedia membatalkan putusan dengan dua syarat, pertama, bahwa mereka tahu bahwa pembatalan itu bukan karena saya takut, dan kedua, bahwa karier saya tidak terganggu. Saya lalu mundur dan wakil ketua menggantikan kedudukan saya [...]. Pastinya sebelum saya ke Jakarta mereka sudah mengecek apakah saya "bersih diri".²

Campur tangan yang lebih halus terjadi lebih sering, seperti dikatakan para pejabat dan hakim di media. Kadang-kadang pejabat menyiratkan bahwa mereka memberikan peringatan kepada pengadilan terkait perkara-perkara tentang perintah atau putusan yang dianggap membahayakan stabilitas masyarakat atau politik. Menteri kehakiman Oetoyo Oesman, misalnya, dikutip menyatakan bahwa "Bila pelaksanaan putusan bisa menimbulkan ketegangan yang dapat dihindari, mungkin lebih baik bila hal itu dipertimbangkan kembali" (*Media Indonesia*, 1 Mei 1996). Juga, mantan ketua PTUN Jakarta Amarullah Salim memuat dalam kontribusinya untuk buku memperingati ulang tahun ke-70 Ismail Saleh, bahwa beliau tidak campur tangan dalam perkara-perkara sensitif, namun mengingatkannya lewat telepon agar "hati-hati" (Salim, A. 1996:76-7). Peringatan demikian menyerupai pengendalian informal oleh ketua pengadilan tinggi yang dibahas di bab terdahulu, dengan perbedaan bahwa peringatan ini datang langsung dari penguasa.

² Wawancara (Oktober 1994). Meskipun saat itu (1992) media hanya menyiratkan hal ini, kisah ini kemudian diterbitkan dalam *Forum Keadilan*, 26 Januari 1998.

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

Dalam banyak kasus sulit membuktikan bahwa pejabat mencoba menekan hakim, namun tidak diragukan lagi bahwa pertimbangan politik telah mempengaruhi sejumlah putusan. Contoh yang paling jelas adalah putusan *Tempo* oleh Mahkamah Agung (*Mohamad melawan Menteri Penerangan*), dengan pertimbangan hukumnya yang tak dapat ditiru, dan contoh lainnya adalah keengganan PTUN Jakarta dalam *Megawati melawan Walikota Jakarta Timur* untuk mempersalahkan walikota atas penyalahgunaan wewenang ketika ia memerintahkan penggugat untuk menutup kantor baru partainya. Putusan PTUN dalam perkara *Tanah Merah* juga masuk ke dalam kategori yang sama (Lihat bab VI bagian 1(a)). Meskipun memiliki dampak besar terhadap persepsi masyarakat tentang peradilan tata usaha negara, perkara-perkara demikian tidak mewakili praktik yang terjadi.

Noneksekusi atau tidak dilaksanakannya putusan dan perintah penundaan –tantangan kedua bagi kekuasaan peradilan tata usaha negara oleh para pejabat– adalah hal yang berbeda. Para hakim sendiri menganggap bahwa ini adalah masalah besar. Seperti dikatakan ketua PTUN Jakarta Mangkoedilaga ketika ditanya tentang masalah yang dihadapinya, “Kami tidak perlu mengetahui lebih banyak tentang hukum administrasi luar negeri. Kami sudah mendapatkan cukup pengetahuan. Yang harus kami ketahui adalah bagaimana memastikan bahwa putusan dilaksanakan. Inilah masalah yang kami hadapi” (Wawancara, Juli 1994).

Namun, seberapa besar sebenarnya masalah mengenai pelaksanaan putusan? Karena tidak ada data yang tersedia, pertanyaan ini tidak mudah dijawab. Selain itu, hampir tidak ada pihak yang membedakan pelaksanaan perintah penundaan dan pelaksanaan putusan. Meskipun keduanya sama-sama serius, noneksekusi putusan jauh lebih parah dibandingkan noneksekusi perintah penundaan. Mungkin hingga titik tertentu adalah kesalahan para hakim sendiri yang melemahkan otoritas perintah penundaan, dengan menggunakannya tanpa batasan.³

Yang lazimnya dikatakan sebagai ketidakpatuhan pada putusan sebenarnya adalah ketidakpatuhan pada perintah penundaan. Angka ketidakpatuhan sebesar 60 persen –yang disebutkan ketua PTTUN Jakarta Soebijanto (*Media Indonesia*, 31 Juli 1996)– pastilah tidak hanya berlaku pada putusan saja, atau tidak memiliki arti signifikan, karena pada saat ia menyatakannya, amat sedikit putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Ketua PTUN Jakarta Siahaan menyatakan hal ini dalam wawancara di surat kabar, “Memang, pelaksanaan putusan final adalah masalah kecil. Tidak terlalu banyak putusan yang sudah

³ Lihat bab IV bagian 10. Tidak mengherankan bahwa banyak pengamat mendapatkan kesan bahwa “rezeki” memiliki peran penting dalam penundaan.

dieksekusi karena baru sedikit yang sudah masuk Mahkamah Agung. Masalah besarnya ada diperintah penundaan” (*Tiras*, 15 Februari 1996).

Angka lain yang sering disebutkan di media adalah ketidakpatuhan sebesar 40 persen, yang disebutkan ketua PTUN Jakarta Mangkoedilaga (*Forum Keadilan*, 17 Februari 1994). Ketika ditanya dasar perkiraan ini, ia menjawab, “Saya hanya menebak. Mungkin kalau Mahkamah Agung akhirnya mengeluarkan putusan, angka ini akan berkurang” (Wawancara, Desember 1994). Beberapa hakim membedakan perintah pengadilan, putusan dengan kekuatan hukum penuh dan putusan yang belum berkekuatan hukum. Mereka menduga bahwa ketidakpatuhan terhadap putusan tidak sering terjadi. Wakil ketua Puslitbang Mahkamah Agung misalnya menyebutkan angka tiga persen.⁴

Para hakim, seperti orang-orang lain, tidak memiliki banyak informasi tentang hal ini. Para ketua pengadilan tata usaha negara hanya mendapatkan informasi tentang ketidakpatuhan ketika penggugat mengajukan permohonan untuk tindak lanjut (Lihat bab IV bagian 23). Hasil dari tindak lanjut ini biasanya adalah surat dari pejabat yang lebih tinggi kepada tergugat dengan instruksi untuk mematuhi putusan. Beberapa pihak memandang surat ini sebagai jaminan bahwa putusan akhirnya akan ditaati. Seperti dikatakan ketua PTUN Jakarta Mangkoedilaga dalam sebuah wawancara:

Mangkoedilaga: Lihat, surat-surat ini dikirimkan panglima angkatan bersenjata [kepala Bakorstanas] dan pejabat setingkat di bawah Mendagri. Seperti Anda lihat, kami memerlukan *beking* demikian, dan militer adalah faktor penting untuk menjamin kepatuhan.

AWB: Apa benar surat-surat itu bisa membantu?

Mangkoedilaga: Ya.

AWB: Bagaimana Anda tahu?

Mangkoedilaga: Ya, karena mereka tidak akan berani tidak mematuhi surat-surat demikian (Wawancara, Juli 1994).

Hanya ada tiga kasus ketidakpatuhan terhadap putusan yang dilaporkan media, perkara *Hotel Citra*, perkara tentang sarang burung dengan Bupati Berau sebagai tergugat, dan perkara tanah Ng Tjiang Seng.

Namun, tidak diragukan lagi bahwa pejabat seringkali mengabaikan perintah penundaan. Sejak PTUN mulai bekerja, banyak kasus demikian

⁴ *Suara Karya* 29 Mei 1995. Namun, bahkan dalam kasus ini tetap tidak ada kejelasan, karena ia tidak menyebutkan apakah persentase ini didapatkan dari semua jumlah putusan yang telah mengikat dan berkekuatan hukum, atau hanya dari jumlah yang dimenangkan penggugat; dalam kasus yang pertama, ketidaktaatan hampir-hampir tidak menjadi masalah.

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

telah dilaporkan media.⁵ Bahkan sejak perintah penundaan pertama, tergugat mengabaikan perintah dan menggusur paksa penggugat dari rumahnya, meskipun ia dilindungi perintah pengadilan. Ini memicu reaksi keras dari ketua PTUN Jakarta Salim, yang berpendapat:

Kalau perintah pengadilan tata usaha negara tidak ditaati, hapus saja pengadilan ini. Buat apa pengadilan ini dibentuk kalau diabaikan, sementara diharapkan bisa membersihkan imej pejabat? Kalau pejabat melanggar hukum begitu saja, mereka tidak pantas menjadi pejabat.⁶

Tidak hanya campur tangan langsung dan ketidakpatuhan pada putusan dan perintah penundaan yang merupakan bentuk penghinaan terhadap kekuasaan peradilan tata usaha negara. Telah ada pula banyak kontroversi tentang ketidakbersediaan pejabat untuk hadir dalam sidang. Seperti dibahas di bab IV, tidak jelas kekuasaan apa yang dimiliki hakim untuk memaksa tergugat atau pejabat lainnya untuk hadir dalam sidang, terutama apakah polisi bisa diminta bantuannya untuk kepentingan ini. Bahwa tindakan demikian akan berisiko besar turunnya otoritas pengadilan muncul dalam komentar ketua PTTUN Jakarta Soebijanto, yang mengatakan bahwa di Australia pejabat yang tidak mematuhi perintah hakim bisa dituduh melakukan *contempt of court*. Menurut alur pemikirannya, solusi yang jelas adalah meminta polisi untuk menyeret pejabat ke sidang. “Namun,” keluh Soebijanto, “apakah polisi kita mau melakukan hal ini?” (*Kompas*, 31 Januari 1996).

Hanya dalam satu sengketa ketua PTUN Jakarta Salim tampaknya bersedia mengambil risiko ini. Karena kuasa hukum maupun saksi tidak dapat memberikan informasi yang diperlukan dalam perkara *Rumah Sakit Medistra*, ia memanggil Wakil Gubernur Jakarta Basofi Sudirman untuk memberikan kesaksian di depan PTUN Jakarta. Awalnya Sudirman tidak hadir. Berita-berita bermunculan di surat kabar, dengan cermat menjelaskan eskalasi konflik ini, yang berpuncak pada ancaman ketua bahwa ia akan “menggebuk” Sudirman kalau ia tidak hadir, dengan menerapkan sanksi hukum. Meskipun Salim tidak menyebutkan apa langkah yang ia pikirkan, sanksi hukum yang tersedia adalah penggunaan

⁵ Secara keseluruhan saya menemukan 26 kasus noneksekusi. Lima di antaranya perkara pengurusan (*Jalan Lawang Seketeng, Pasar Ampara* [di Jayapura], *PT Pelni, Pasar Perbaungan, Kawasan Sunter*); sembilan pembongkaran (*Jalan Jenderal Sudirman, Bali Sky Light, Tanah Merah, PT Pelni*, rumah satu milyar di Bogor, *Klender, Tanjung Morawa, Majapahit Permai, Otong Jalihin*); enam tentang IMB (*Jalan Jenderal Sudirman, PT Dharma Winata Karya, Abdul Muis, Batavia City, Tanah Abang, STM Jember*), satu izin operasi (*PT Toha Semangat*); tiga izin mengumpulkan sarang burung walet (*Lahat, Tabalong, Berau*); satu tentang masuk kembalinya dua mahasiswa ke universitas (*Universitas Hasanudin*), dan satu tentang pelelangan (*Soegondo*), dalam perkara yang terakhir tidak menghitung noneksekusi perintah ketua pengadilan perdata.

⁶ *Pelita* 20 Mei 1991. Lihat juga Otto (1992:2–3).

polisi. Pada akhirnya Sudirman mengalah dan bersedia hadir dalam sidang dan memenangkan perkara (*Merdeka*, 3 Januari 1995). Beberapa hakim mengaku dalam wawancara bahwa sejak perkara ini, masalah ini tidak terjadi lagi, namun tampaknya ini disebabkan karena mereka berhati-hati.⁷ Contoh yang bagus adalah perkara yang menyangkut mantan Gubernur Jakarta Wiyogo Atmodarminto, yang dilaporkan dua kali menolak hadir di sidang sebagai saksi (*Kompas*, 27 Oktober 1993; *Pos Kota*, 11 November 1993). Namun, tidak ada lagi kelanjutan dari hal ini, jadi tampaknya bukan tidak mungkin bahwa hakim-hakim memilih mengabaikan hal ini alih-alih mengajak pejabat untuk “berperang” dengan hasil yang masih belum dapat dipastikan.

Seberapapun besarnya masalah ini, ia mencerminkan kenyataan bahwa banyak pejabat Indonesia yang membayangkan peran pengadilan tata usaha negara dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan konsep supremasi hukum. Para pejabat tidak mengetahui isi peraturan-peraturan yang berlaku pada tindakan mereka, atau mereka hanya mengikutinya secara longgar.⁸ Selain itu mereka mengeluh bahwa pengadilan tata usaha negara mengancam program pembangunan pemerintah,⁹ mereka menganggap putusan tidak sah (Bab IV bagian 22), menolak menaati putusan pengadilan karena sebelumnya mereka tidak “dikonsultasikan” sebelum putusan disahkan,¹⁰ atau bahkan mengeluarkan peraturan yang menyatakan bahwa putusan pengadilan tidak boleh ditaati.¹¹

Hal ini bahkan mencakup pejabat-pejabat yang pada dasarnya mendukung peradilan tata usaha negara sebagai institusi. Hal ini tidak bisa tampak lebih jelas lagi dibandingkan kasus tentang Menteri Kehakiman Ismail Saleh. Di satu sisi Saleh menganjurkan peradilan tata usaha negara sejauh mungkin,¹² namun di sisi lain ia membantah bahwa ia sendiri dapat digugat di depan PTUN karena melarang pemberitaan-pemberitaan tertentu, dengan argumen yang amat aneh:

⁷ Wawancara dengan hakim Lotulung, Mangkoedilaga, dan Siahaan (Juli dan Oktober 1994).

⁸ Lihat misalnya *Pikiran Rakyat*, 28 Desember 1991 tentang pemerintah Kota Bandung. Lihat juga Gray (1989:89).

⁹ Lihat misalnya *Kompas*, 19 November 1991 dan 11 Januari 1992; ditegaskan dalam wawancara dengan mantan pejabat tinggi Prof. Ateng Syafrudin (Desember 1994).

¹⁰ Misalnya Gubernur Jawa Timur yang atas dasar ini menolak melaksanakan putusan PN Surabaya, yang membatalkan rekomendasinya untuk pembangunan gedung perkantoran (*Suara Pembaruan* 4 September 1991; *Kompas* 4 September 1991).

¹¹ Contohnya adalah surat edaran pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang disebutkan di bab VII, yang menyatakan bahwa catatan sipil tidak diizinkan mencatat perkawinan yang disahkan putusan pengadilan “atas alasan politik, sosial dan hukum” (*Kompas*, 12 Mei 1997).

¹² Salim, “Ismail Memberi Kekuatan Saya Sebagai Hakim”, hal. 76. Untuk beberapa contoh lihat *Kompas*, 30 April 1992 dan *Tempo*, 28 Desember 1991.

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

Itu cuma pendapat yang ngawur [bahwa keputusan ini dapat digugat di PTUN], yang dikeluarkan para wartawan. Apa alasan menggugat saya? Saya tidak merugikan siapapun. Saya memberikan sanksi demikian karena wartawan itu melakukannya dengan sengaja dan saya yakin semua pihak bisa menerima (*Angkatan Bersenjata*, 23 Februari 1991).

Kenyataannya, Saleh berusaha menghindari kewenangan PTUN dengan segala cara. Salah satu caranya adalah dengan membungkam pemberitaan di surat kabar dengan nota kebijakan "internal" alih-alih keputusan "eksternal" (*Editor*, 2 Maret 1991). Cara lainnya adalah dengan menggunakan keputusan administratif lisan, bukan tertulis, terhadap organisasi pengacara Ikadin. Ikadin mencoba mengubah anggaran dasarnya, dan Saleh berusaha mencegah hal ini, dengan memberitahu manajer hotel tempat akan diadakannya rapat Ikadin bahwa tidak ada izin. Ikadin tetap mengesahkan anggaran dasar yang baru, namun Saleh menyatakan bahwa anggaran dasar baru itu tidak sah karena tidak ada izin untuk mengadakan rapat tersebut. Ketua Ikadin Harjono Tjitrosoebono mengumumkan bahwa ia akan menggugat keputusan ini di depan PTUN, namun menemukan bahwa hal ini tidak mungkin karena keputusan itu bukan keputusan tertulis.¹³

Tidak diragukan lagi bahwa masalah-masalah demikian telah amat mengganggu kesan tentang PTUN. Pengadilan ini sering kali diejek sebagai "macan kertas," (Misalnya di *Media Indonesia*, 11 Januari 1998) yang jelas tidak mendorong orang untuk mengajukan gugatan ke pengadilan ini. Para hakim amat menyadari hal ini, seperti tampak dari beberapa reaksi yang dikutip dalam bagian ini. Meskipun rasa frustrasi karena tidak ada yang pekerjaan memang suatu hal yang wajar, alasan lain mengapa para hakim terganggu karena hal ini adalah karena penurunan jumlah perkara akan mempengaruhi pendapatan dari "rezeki". Di bagian berikut saya akan membahas masalah ini, yang amat mempengaruhi proses mencapai keadilan, meskipun dengan cara-cara yang berbeda dari yang umumnya dibayangkan.

2. "Rezeki" dan dampak-dampaknya

Para hakim di Indonesia dibayar terlalu rendah dan merasa malu karena mereka tidak bisa hidup dengan standar kelas menengah atas seperti diharapkan masyarakat. Hal ini memiliki dampak negatif bagi moral mereka. Seperti dikatakan hakim junior Nurdu'a:

¹³ *Kompas*, 15 Mei 1991 dan 17 Mei 1991; *Tempo*, 18 Mei 1991. Tentu saja dalam jangka panjang Ikadin bisa mendapatkan keputusan tertulis atau penolakan tertafsir. Namun ini adalah situasi hukum yang rumit dan tidak jelas apakah PTUN bisa melakukan tindakan yang berarti.

Saya kira ini masalah budaya. Waktu saya menjadi hakim di Sulawesi ada perkara korupsi besar yang dilakukan beberapa pengusaha. Tetapi mereka dibebaskan, dan pulang ke rumahnya dengan mobil-mobil mewah mereka, sementara kami menunggu karena tidak mau mereka melihat kami pulang naik bus atau sepeda motor (Wawancara (Oktober 1994)).

Satu indikasi lain tentang tingginya nilai uang di mata mereka adalah bahwa tanpa kecuali semua hakim yang saya wawancarai bertanya tentang gaji kolega-kolega mereka di Belanda dan mengeluhkan situasi mereka. Kenyataan bahwa pada masa kini gengsi di Indonesia erat dikaitkan dengan harta¹⁴ telah meningkatkan tekanan bagi para hakim untuk mendapatkan penghasilan tambahan. Bagi beberapa hakim, rasa tanggung jawab terhadap keluarga juga memiliki peran penting. Masalahnya –tidak seperti dosen, yang mengalami masalah serupa– hakim dicegah oleh Pasal 18 UU PTUN, yang melarang mereka menjadi pengusaha atau kuasa hukum. Satu-satunya pilihan bagi hakim adalah untuk menjadi pengajar di universitas. Bagi sedikit hakim, ini memang mungkin dilakukan,¹⁵ tetapi hampir semua tidak memiliki kesempatan ini.

Akibatnya, para hakim tergoda untuk memanfaatkan kedudukan mereka untuk mendapatkan penghasilan tambahan, dan menurut pandangan umum di masyarakat –seperti tertulis di surat kabar, pembicaraan sehari-hari dan lelucon¹⁶ – banyak hakim yang melakukan hal ini sepenuh hati. Namun, tampaknya PTUN dipandang tidak sekorup pengadilan lainnya. Tajuk rencana surat kabar kritis *Media Indonesia* misalnya menulis pada awal tahun 1998: “Tidak mengherankan bahwa hakim-hakim tata usaha negara adalah hakim pilihan, yang integritasnya telah terbukti dan dapat dibilang ‘bersih’, artinya mereka tidak pernah melakukan KKN, apalagi terlibat dalam mafia peradilan.”¹⁷

Namun sejauh mana kebenaran persepsi ini? Meskipun sifat subjek ini tidak memungkinkan survei, wawancara dengan penggugat, tergugat, pengacara dan hakim bisa memberikan gambaran yang cukup akurat mengenai keberadaan hadiah, suap dan sebagainya.¹⁸ Ini menunjukkan bahwa KKN tersebar luas di PTUN, namun masalah ini demikian kompleks dan putusan bukan barang dagangan biasa.

¹⁴ Leeuwen (1997) dan Dick (1988). Untuk pembahasan hal ini lihat Pompe (1996:343–4).

¹⁵ Contohnya, P. Lotulung, B. Mangkoedilaga, Charis Soebijanto, dan Soemaryono.

¹⁶ “Hakim” sering kali dipelesetkan menjadi “hubungi aku kalau ingin menang”, dan KUHP menjadi “kasih uang habis perkara”. Masih ada banyak lelucon serupa.

¹⁷ *Media Indonesia*, 11 Januari 1998; *Republika*, 3 Juni 1995; *Suara Pembaruan*, 9 Mei 1995.

¹⁸ Suatu hal yang membantu adalah bahwa dalam beberapa kasus saya mendapatkan informasi dari semua pihak yang terlibat tanpa sepengetahuan mereka sehingga memungkinkan saya untuk mengecek silang informasi tersebut.

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

Titik awal pembahasan ini adalah persyaratan netralitas, seperti dimuat dalam sumpah/janji hakim tata usaha negara ketika diangkat (UU PTUN, Pasal 17 huruf a):

Saya bersumpah/berjanji dengan sungguh-sungguh bahwa saya untuk memperoleh jabatan saya ini, langsung atau tidak langsung, dengan menggunakan nama atau cara apa pun juga, tidak memberikan atau menjanjikan barang sesuatu kepada siapa pun juga.

Saya bersumpah/berjanji bahwa saya, untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tidak sekali-kali akan menerima langsung atau tidak langsung dari siapa pun juga suatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan setia kepada dan akan mempertahankan serta mengamalkan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, dasar negara, dan ideologi nasional: UUD 1945, dan segala undang-undang, serta peraturan lain yang berlaku di negara Republik Indonesia.

Sebagai sebuah norma, pasal ini tidak terbantahkan. Semua hakim yang saya wawancara secara tegas atau tersirat sepakat bahwa hanya hukumlah yang menentukan hasil suatu perkara; pengaruh dari faktor-faktor lain dianggap tidak bisa diterima.

Namun, para hakim menganggap lazim untuk menerima “rezeki”. Istilah ini utamanya merujuk pada hadiah yang diberikan oleh pihak yang diuntungkan oleh putusan. Kesediaan para hakim untuk membahas masalah ini dalam pembicaraan pribadi – namun tidak ketika membahas KKN – mencerminkan penerimaan ini, dan bahkan beberapa hakim telah membela praktik ini di muka umum.¹⁹ Hal ini diperkuat oleh gagasan Jawa bahwa “rezeki”, yang merupakan tanda terima kasih, tidak boleh ditolak. Padanannya adalah upeti, yang biasa diterima kaum ningrat Jawa dari bawahan mereka, dan angpao, hadiah yang diberikan orang-orang Tionghoa Indonesia yang berhubungan keluarga atau usaha (Lihat Santoso 1993:78). Terlepas dari apakah budaya ini masih diterima sebagai bagian dari kebudayaan yang lebih luas –dan juga memperhatikan kebencian masyarakat terhadap KKN– saya menduga bahwa hal ini seharusnya tidak diterima –meskipun memang sesuai dengan kepentingan dan kata hati para hakim.

Masalah dengan “rezeki” adalah karena ia akan membuat hakim menjadi tamak.²⁰ Seperti dikatakan seorang hakim, “Pertama kali, Bapak

¹⁹ Contohnya, ketua PTUN B. Mangkoedilaga (*Forum Keadilan*, 25 Mei 1995), Amarullah Salim (*Jakarta Post*, 5 Desember 1992) dan Koesbandono (*Jakarta Post*, 6 Oktober 1992).

²⁰ Colombijn melakukan pengamatan serupa pada pengadilan negeri (di Padang): “Strategi lainnya adalah membayar saksi atau ongkos pegawai pengadilan [...]. Pembayaran demikian dianggap lazim dan bahkan bisa dilakukan secara terbuka. Namun, ada daerah abu-abu di mana pembayaran ongkos demikian mempengaruhi putusan pengadilan hingga tingkat yang tidak dapat dibenarkan” (Colombijn 1992:452).

mendapatkan gelang emas sesudah membuat putusan. Kesempatan berikutnya Bapak bertemu pengacara itu, Bapak berharap mendapatkan gelang lagi, atau malah sesuatu yang lebih besar” (Wawancara, Oktober 1994) Ekspektasi menjadi penting, dan dalam banyak kasus penggugat atau pengacara mereka akan mendekati hakim pada tahap awal. Seperti dikatakan seorang penggugat:

Penggugat: Pengacara Anda lalu pergi ke pengadilan untuk menanyakan apakah perkara itu bisa dirundingkan. Pada saat ini ditentukan harga.

AWB: Tetapi kenapa Anda mau membayar, kalau Anda yakin menang?

Penggugat: Ya, karena Anda tergantung pada pengacara. Tentu saja dia punya kepentingan sendiri, dan mengambil sebagian uang itu. Tetapi, lawan Anda bisa saja membayar sehingga memenangkan perkara; ini juga memiliki peranan.²¹

Seorang pengacara senior juga menunjukkan peran pengacara dalam proses ini: “Pengacara bahkan lebih parah daripada hakim. Apa yang bisa diharapkan dari hakim kalau pengacara langsung mendatangi dia dan bertanya dia mau dibayar berapa? Dan ini menentukan harga untuk perkara-perkara berikutnya” (Wawancara, Juni 1998).

Hingga titik tertentu sikap terhadap “rezeki” ditentukan keteguhan moral hakim. Hakim-hakim di pengadilan yang sama memiliki sikap yang berbeda mengenai apa yang masih diizinkan, dan apa yang tidak:

Hakim: Bagaimanapun sikap Anda tentang rezeki, dia tidak boleh membuat putusan Anda tergantung pada “berapa nilai uang dalam perkara ini”, bukan “apa kata hukum tentang perkara ini.”

AWB: Apa semua hakim di pengadilan ini berpendapat sama?

Hakim: Tidak, ada beberapa hakim yang hanya peduli harta, tetapi saya tidak bisa membahas lebih lanjut.²²

Menurut seorang hakim lainnya: “Boleh saja menerima ‘rezeki’. Yaaa, hakim bisa saja menjadi maling, tetapi dia tidak boleh menjadi iblis [...] Susah menentukan batasnya” (Wawancara, Juli 1999). Bahwa beberapa hakim menerima uang sebelum mengeluarkan putusan, namun tidak dalam semua perkara, diiyakan oleh beberapa pengacara. Seperti kata salah satunya, “Saya mendatangi ketua majelis untuk bernegosiasi, namun ia menolak tawaran uang dari saya, karena katanya bukti-bukti

²¹ Wawancara (Juni 1997). Pengamatan serupa ditemukan dalam wawancara dengan satu hakim, tiga pengacara, satu penggugat dan satu pesuruh (Oktober dan November 1994). Beberapa orang menambahkan bahwa di pengadilan negeri hal sebaliknya juga terjadi: hakim-hakim yunior dikirim untuk mendatangi penggugat untuk mengumpulkan “hadiah”. Pada tahun 1999 seorang hakim tata usaha negara memastikan bahwa salah satu ketua PTUN juga melakukan hal yang sama.

²² Wawancara (Oktober 1994). Komentar serupa diberikan oleh hakim-hakim lain dan pegawai pengadilan, juga dari pengadilan lainnya (Oktober dan November 1994).

terlalu lemah.”²³

Jelas ada tekanan sosial di dalam pengadilan terhadap hakim-hakim yang pandangannya terhadap “rezeki” berbeda dari mayoritas, terutama para hakim yang sama sekali menolak menerimanya. Kecuali bila mereka dilindungi ketua pengadilan, kedudukan mereka bisa sukar dipertahankan. Satu hakim menjelaskannya sebagai berikut:

Di pengadilan tempat saya pertama kali bertugas, dua hakim senior menolak menerima uang dan melindungi saya. Di pengadilan berikutnya, hanya ada satu hakim demikian, dan posisi saya menjadi sulit, makanya saya pindah ke PTUN. Tetapi situasinya tidak berbeda di sini (Wawancara, Desember 1994).

Di pihak lain, hakim-hakim dengan reputasi gampang disuap amat tidak dipercaya, terutama terkait pembagian “rezeki” antara anggota majelis hakim. Seperti dikatakan seorang hakim junior:

Biasanya ketua majelis yang didekati, jarang sekali anggotanya. Tidak ada “aturan” tertentu tentang pembagian, tetapi jelas masalahnya adalah bahwa ada kecurigaan bahwa pembagiannya tidak adil – beberapa hakim tidak bisa dipercaya dalam hal ini (Wawancara, Oktober 1994).

Ketua pengadilan memainkan peran penting dalam pembentukan norma tentang hal ini, karena ialah yang membentuk majelis dan mendistribusikan perkara. Selain itu ia bertanggung jawab untuk mengawasi para hakim. Namun ketua pengadilan tampaknya enggan bertindak keras, seperti dibahas di bab sebelumnya. Dalam kondisi terparah, ketua bahkan memanfaatkan kedudukannya, dan dengan demikian amat memperburuk norma di pengadilan itu: “Bapak tahu, apa yang terjadi di pengadilan ini sama sekali tidak ada kaitannya dengan hukum. Yang terjadi adalah bahwa X [ketua pengadilan] memberikan perkara itu kepada majelis hakim dengan andil uang, dan memberitahu mereka apa hasil yang diharapkan.”²⁴

Tampaknya sifat pihak-pihak yang bersengketa tata usaha negara juga mempengaruhi “rezeki”. Mungkin diduga bahwa tergugat tidak akan menawarkan uang kepada hakim karena mereka memiliki cara-cara lain untuk mempengaruhi hasil perkara. Ini berarti bahwa hakim-hakim tidak bisa “melelang” putusannya. Namun, pandangan ini tidak benar. Pertama, para pejabat pun memberikan suap untuk memenangkan perkara, karena mungkin ini adalah cara termudah. Seperti dikatakan pejabat dinas hukum kota tentang sebuah perkara yang mereka

²³ Wawancara (November 1994). Dalam wawancara yang lebih awal, ia sudah mengakui bahwa bukti-bukti terlalu lemah.

²⁴ Wawancara dengan pegawai pengadilan (November 1994).

menangkan, “Saya tidak mau membahasnya. Perkara itu benar-benar kotor. Ada uang dari semua pihak, sama sekali tidak ada hubungannya dengan hukum” (Wawancara, Desember 1994) Seorang hakim tata usaha negara menegaskan hal ini:

AWB: Tetapi apa benar bahwa pejabat juga memberikan uang kepada hakim agar memenangkan perkara?

Hakim: Ya, hal itu benar-benar terjadi.

AWB: Tetapi apa mereka bisa menggunakan anggaran resmi untuk hal itu?

Judge: Mereka tidak perlu. Mereka punya dana khusus untuk itu, yang bukan bagian anggaran resmi.²⁵

Selain itu, pihak-pihak ketiga yang terlibat dalam sengketa tata usaha negara bisa juga menawarkan uang kepada hakim. Artinya, hakim tidak bergantung kepada penggugat saja untuk mendapatkan “rezeki”, yang memperkuat kedudukan mereka – dan malah meningkatkan kesempatan pelaksanaan hukum secara “netral” karena mereka bisa memilih untuk memenangkan pihak yang posisi hukumnya lebih kuat.

Apa dampak rezeki pada keadilan secara umum, terlepas dari perkara-perkara secara tunggal? Berdasarkan bahan-bahan saya, saya membedakan tiga jenis pengaruh: (a) terhadap kewenangan absolut dan relatif, (b) terhadap panjangnya proses litigasi, dan (c) terhadap proses pengambilan keputusan.

(a) Semakin luasnya kewenangan absolut dan relatif

Kecilnya jumlah perkara menempatkan hakim tata usaha negara pada posisi yang kurang diuntungkan dibandingkan rekan-rekan mereka di pengadilan negeri di daerah perkotaan, berkaitan dengan jumlah “rezeki” yang mereka terima. Ini membantu menjelaskan mengapa pengadilan tata usaha negara meluaskan kewenangan mereka dalam begitu banyak perkara sehingga merugikan pengadilan perdata. Ini juga memperkuat kecenderungan para hakim tata usaha negara untuk memutuskan semua pertanyaan legal sendiri, alih-alih merujuk ke penggugat ke pengadilan perdata, karena tampaknya penggugat yang memberikan uang kepada hakim akan menginginkan penyelesaian yang segera dan selengkapnya.

Pengaruh “rezeki” pada interpretasi kewenangan relatif bahkan lebih mudah dinilai. Peluang mendapatkan “rezeki” menggoda hakim untuk menerima perkara yang seharusnya dicatatkan di pengadilan tata usaha negara di tempat lain. Dalam hal demikian, hasil perkara itu secara substantif mungkin benar, namun artinya hakim mengabaikan

²⁵ Contoh tentang penetapan anggaran demikian, lihat *Forum Keadilan*, 7 Oktober 1996.

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

aturan tentang kewenangan relatif. Dalam satu kasus, pengacara seorang penggugat keliru mencatatkan perkara ke PTUN yang tidak berkewenangan relatif. Namun, didorong oleh suap sebesar Rp10 juta, para hakim mengeluarkan putusan. Posisi tergugat amat lemah, dan putusan ini didukung oleh argumen hukum yang mantap. Di tingkat banding, para hakim pengadilan tinggi tata usaha negara sepakat untuk membiarkan saja putusan di tingkat pertama – dengan harga yang tinggi. Menyadari bahwa argumen pengadilan tingkat pertama tentang kewenangan relatif jelas salah, mereka memutuskan demikian:

Namun, tampak bahwa majelis hakim pengadilan tata usaha negara tidak memberikan advis dan meluruskan hal ini, meskipun terdapat aturan bahwa dalam pemeriksaan persiapan semua pihak harus diberitahu tentang hal ini, sehingga eksepsi ini bisa diterima, namun tidak dikabulkan, karena kekeliruan dalam menyebutkan tergugat seharusnya diperbaiki oleh majelis hakim pertama [...] ²⁶

Meskipun keadilan material tercapai, masalah kewenangan menyebabkan putusan ini rentan terhadap kasasi dan peninjauan kembali. Dalam hal itu, kepastian hukum menjadi lebih lemah.

(b) Proses litigasi yang berkepanjangan

Proses hukum yang berkepanjangan memang diharapkan dalam perkara-perkara tertentu. Seperti dibahas di depan, penundaan dipergunakan secara amat fleksibel oleh pengadilan, dan bisa digunakan untuk menekan tergugat sementara negosiasi berjalan. Hal ini juga tidak dikendalikan dengan baik (Lihat bab IV bagian 10). Contoh terbaik penundaan sebagai tujuan adalah perkara-perkara tentang pelelangan. Dalam satu perkara, salon kecantikan penggugat telah bangkrut dan bank pemerintah telah meminta PUPN untuk melelang salon itu. Setelah mendapatkan saran dari pegawai PTUN yang merupakan relasinya, penggugat membayarkan sejumlah uang agar perintah pelelangan itu ditunda, sehingga memungkinkannya untuk menjual salon itu ke pihak ketiga dan mendapatkan harga yang jauh lebih baik. Hakim memberikan jumlah persidangan maksimum, dan bahkan menunda perkara itu beberapa kali. ²⁷

Contoh bagus bagaimana mendapatkan waktu untuk memperkuat kedudukan dalam negosiasi di luar sidang adalah kasus pengembang yang telah mendapatkan IMB untuk membangun sebuah kantor besar.

²⁶ Salinan putusan ini diarsipkan penulis. Informasi lainnya didasarkan pada beberapa wawancara dengan penggugat.

²⁷ Wawancara dengan penggugat dan pengamatan pada sidang (Desember 1994). Kuasa hukum tergugat memberikan kesan bahwa ia memahami apa yang terjadi, namun tampaknya tidak bermasalah dengan hal itu.

Sewa bangunan ini telah ditandatangani, dan pengembang telah sepakat untuk membuat beberapa perubahan konstruksi atas nama rekanan kontraknya. Yang terpenting adalah perluasan lantai *basement*. Setelah penyelesaian bangunan, satu dari dua pemerintah kota yang terlibat dalam penerbitan IMB memprotes perluasan ini, karena melanggar ketentuan dalam IMB. Menghadapi bahaya digugat karena melanggar kontrak, pengembang itu mendekati walikota untuk meminta bantuan, namun tidak berhasil. Ketika pemerintah kota menerbitkan perintah pembongkaran, pengembang mengajukan gugatan ke PTUN dan—setelah membayar mahal—mendapatkan perintah penundaan. Negosiasi dengan pemerintah dilanjutkan kembali, dan akhirnya tercapai kesepakatan.²⁸

(c) Pengaruh pada proses pembuatan keputusan

Pengaruh “rezeki” pada hasil perkara sering kali dikaburkan oleh norma-norma hukum yang tidak jelas, dan masalah ini diperparah oleh arus informasi hukum yang tidak memadai.²⁹ Dalam banyak perkara sulit untuk menentukan apakah hukum diterapkan dengan benar atau tidak – apalagi apakah suatu hasil dipengaruhi oleh suap.

Namun, perbedaan prosedur antara majelis hakim yang telah dibahas di depan –terutama tentang apakah mereka akan melakukan pemungutan suara atau tidak– mungkin saja dipengaruhi oleh “rezeki.” Dua hakim yang mengatakan bahwa majelis mereka tidak pernah melakukan pemungutan suara mengaku bahwa mereka menerima “rezeki”. Sebaliknya, dua hakim yang mengatakan bahwa mereka tidak menerima “rezeki” –setidaknya tidak sebelum putusan disahkan– mengatakan bahwa mereka sering melakukan pemungutan suara.³⁰ Ini tidaklah mengherankan, karena hakim-hakim menentukan hasil perkara segera setelah mereka menerima uang dari salah satu pihak yang bersengketa. Bahaya menerima “rezeki” pada tahap awal adalah bahwa tidak semua informasi yang diperlukan untuk mencapai kesimpulan telah didapatkan, dan para hakim terlalu segera mengikatkan diri pada satu kesimpulan tertentu. Selain itu, hal ini juga memperkuat kedudukan hakim yang membuat kesepakatan dengan pihak yang menyuap (biasanya ketua majelis). Variasi putusan mungkin tidak

²⁸ Wawancara dengan pegawai perusahaan tersebut (Oktober 1994).

²⁹ Tentunya masalah ini tidak terbatas di Indonesia saja. Contohnya, diperkirakan bahwa di Belanda satu dari enam putusan oleh hakim administratif tertinggi menyimpang dari putusan-putusan sebelumnya (Neerhof 1995). Secara lebih umum, doktrin mengizinkan hakim untuk “memilih sendiri seberapa ketat ia akan menerapkan aturan” (Beatty 1966:144–5), atau menurut Tamanaha, “terikat, namun tidak terikat” (Tamanaha 1993:122). Baik Beatty maupun Tamanaha berpendapat bahwa kapasitas hakim ini dipergunakan untuk mencapai keadilan substantif, sementara dalam konteks “rezeki”, yang diharapkan adalah keuntungan pribadi.

³⁰ Wawancara dengan empat hakim (Oktober dan November 1994).

bertambah, namun prinsip penyidangan yang adil oleh majelis hakim menjadi diperlemah.

Akibat langsung dari “rezeki” pada proses beracara tidaklah demikian jelas seperti sering dibayangkan. Namun pada jangka panjang, dampaknya amat merusak, karena perburuan “rezeki” terus-menerus memaksa hakim untuk mengkompromikan inti sikap mereka, yaitu netralitas. Dampaknya terhadap motivasi amat serius, dan hal ini juga melemahkan rasa saling percaya antara hakim dan profesional hukum lainnya. Hubungan antara pengadilan tata usaha negara dan kelompok profesional ini dibahas di bagian-bagian berikut.

3. Pengacara

Pengacara terlibat dalam lebih dari 70 persen perkara tata usaha negara, dan mempengaruhi akses ke pengadilan ini. Hubungan antara pengacara dan hakim tata usaha negara lebih penting dibandingkan hubungannya dengan hakim biasa. Sebelum membahas hal ini, saya akan menjelaskan beberapa hal mendasar tentang profesi hukum di Indonesia.

Seperti dibahas di depan, Indonesia adalah negara *civil law* tradisional, dengan perbedaan tegas antara profesi-profesi hukum utama, yaitu hakim, pengacara, jaksa, dan notaris (Lev 1976:136). Pemisahan ini dipertegas oleh masalah-masalah umum tentang sistem hukum Indonesia dan tingkat pendidikan hukum. Para sarjana hukum tidak memiliki seperangkat norma dan orientasi yang diakui bersama-sama, dan terbatasnya arus informasi antara para profesional hukum mencegah berkembangnya cara pandang profesional demikian selama mereka bekerja. Hanya ada sedikit jurnal dan buku teks hukum di Indonesia, dan bahkan lebih sedikit lagi yang memberikan sudut pandang yang baru terhadap hukum. Selain itu, buku-buku teks biasanya tidak diarahkan untuk penggunaan oleh praktisi hukum.³¹ Artinya, para pemikir hukum, yang dalam tradisi *civil law* memainkan peran pemersatu yang penting, tidak dapat menjembatani celah ini. Hal ini bukan kesalahan mereka sepenuhnya: mereka jarang atau tidak mendapatkan informasi tentang putusan; sedikit sekali putusan yang diterbitkan; dan seandainya pun ada, hanya hakim yang bisa mendapatkannya.³² Universitas-universitas

³¹ Menurut Gregory Churchill, “Ada kecenderungan kuat bagi diskursus hukum di Indonesia untuk bersifat kabur, tidak memiliki contoh dan sering kali doktriner atau memiliki bias filsafat” (Churchill 1992:4).

³² Di muka saya telah menyebutkan bahwa bahkan dalam badan peradilan sendiri, akses terhadap putusan amatlah terbatas (bdk. Pompe 1996:354 dst.). Masalah aliran informasi hukum ini berada di tingkat tertinggi, yaitu penerbitan dan distribusi perundang-undangan negara (Churchill 1992:5–8, 10–1, 13–5).

juga tidak memiliki kemampuan penelitian yang memadai.³³ Para pengacara dan hakim menjadi semakin terpisah, akibat meningkatnya dominasi pemerintah atas badan peradilan di bawah Orde Baru.

Artinya, ada masalah tentang rasa saling terikat di kalangan pengacara dan badan peradilan. Dalam kasus peradilan tata usaha negara, kurang akrabnya para pengacara dengan hukum acara tata usaha negara juga memperparah keadaan.³⁴ Para pengacara yang saya wawancarai berpendapat bahwa peradilan tata usaha negara tidak memberikan banyak hal baru, atau malah hanya mempersulit. Seperti dikatakan mantan ketua Ikadin Bandung Harahap:

Pengaruh praktis peradilan tata usaha negara dibandingkan *onrechtmatige overheidsdaad* adalah nol besar. Hampir semua pengacara tidak menyukainya. Beberapa rekan saya mengeluhkan prosedur; kami selalu disuruh pulang oleh hakim untuk memperbaiki gugatan, ini cuma membuang-buang waktu dan membuat pusing! Alasan pendirian peradilan tata usaha negara ini sepenuhnya politis, apalagi sekarang kewenangan mereka dibatasi (Wawancara, September 1994).

Sebuah survei pada 20 anggota Ikadin Bandung menunjukkan adanya perbedaan persepsi. Hampir semua responden mengatakan bahwa pada prinsipnya PTUN mendorong perlindungan bagi warga negara. Namun, mereka juga berpandangan bahwa kewenangan pengadilan ini terlalu sempit dan tidak lebih mandiri dibandingkan pengadilan perdata. Selain itu, semua responden setuju bahwa sebelum tahun 1991 mereka dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan pemerintah ke pengadilan perdata, sehingga dalam hal kewenangan, pengadilan tata usaha negara tidak memberikan terobosan baru.³⁵

Bahwa para pengacara tidak terlalu tertarik dengan seni beracara di pengadilan tata usaha negara tampak amat jelas dari gugatan yang dimuat dalam berkas-berkas perkara yang saya baca, yang hampir selalu

³³ Profesor Belanda Ten Berge terlalu berlebihan ketika ia menulis bahwa "penelitian hukum tidak terjadi [di Indonesia]" (Berge, J.J.B.M. Ten, "Tien jaar samenwerking met Indonesië op het terrein van het algemeen bestuursrecht", [Dec. 1995] 't *Staatsblad*, hal. 5).

³⁴ Hingga belakangan hukum acara tata usaha negara tidak diajarkan sebagai subjek terpisah di universitas. Tahun 1994 hal ini diubah, dan kini ia menjadi bagian resmi dari kurikulum hukum.

³⁵ Sepuluh responden berpikir bahwa pada prinsipnya peradilan tata usaha negara memajukan perlindungan bagi warga negara, sementara tujuh tidak sepakat. Namun tujuh dari sepuluh responden yang setuju ini berpikir bahwa yurisdiksi peradilan tata usaha negara tidak memadai, dan hanya empat yang beranggapan bahwa peradilan tata usaha negara lebih independen dari penguasa dibandingkan peradilan perdata. Tujuh belas responden menyatakan bahwa sebelum tahun 1991 mereka telah mengajukan gugatan terhadap penguasa secara perdata dalam perkara-perkara yang kini berada dalam yurisdiksi peradilan tata usaha negara. Lima belas responden telah meminta penundaan, namun hanya dua yang berhasil.

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

bersifat keperdataan dan jarang memenuhi persyaratan UU PTUN (Lihat bab IV bagian 3). Tidaklah mengherankan bahwa para hakim tata usaha negara tidak memandang para pengacara. Dalam wawancara mereka selalu menyebutkan kurangnya keahlian para pengacara dalam prosedur pengadilan tata usaha negara, dan beberapa ketua pengadilan bahkan mengadakan kursus singkat bagi mereka untuk merancang gugatan.³⁶ Pakar hukum tata usaha negara Rompis menjelaskannya sebagai berikut:

Karena Anda beracara melawan pemerintah, amat sulit untuk menang, seperti dalam acara pidana, namun kesulitan teknisnya sama seperti acara perdata, sehingga memerlukan jauh lebih banyak waktu dan tenaga. Ini menyulitkan para pengacara untuk menghitung biaya (Wawancara, November 1994).

Keengganan beberapa pengacara untuk menjadi pakar dalam hukum acara tata usaha negara juga disebabkan oleh peran "rezeki". Mereka yang terlibat dalam praktik ini merasa "cukup puas" bila mereka sudah memberikan amplop kepada hakim, bukan bila mereka telah menyusun gugatan yang kokoh.³⁷ "Rezeki" juga membuat para pengacara tidak mau menyalahkan diri sendiri bila kalah, karena lebih gampang untuk menuduh hakim telah korup. Contoh yang bagus adalah sebuah perkara yang agak ruwet tentang penafsiran konsekuensi hukum, yang menurut hemat saya telah dengan benar dibatalkan di tingkat banding.³⁸ Seorang pengacara LBH Bandung memiliki pandangan yang bertentangan, "Mantan ketua PTUN itu jujur. Kami menang di tingkat pertama [...]. Tetapi di tingkat banding kami kalah, karena para hakim di sana korup."³⁹ Sama sekali tidak terbayang baginya bahwa ia kalah dalam perkara itu atas alasan hukum semata.⁴⁰

³⁶ Wawancara dengan ketua PTUN Bandung Siahaan (Oktober 1994).

³⁷ Wawancara dengan pengacara senior (Oktober 1994). Pentingnya peran pengacara dalam korupsi di pengadilan berangsur-angsur mendapatkan perhatian. Lihat misalnya survei di *Media Indonesia* 24 Januari 1996. Sekretaris Ikahi Ali Boediarto secara terbuka meminta masyarakat untuk menghentikan hal ini, "Masyarakat harus membantu hakim. Jangan terus menerus menggoda hakim, karena kami juga manusia. Kalau hakim digoda terus menerus, pada akhirnya mereka akan menyerah" (*Kompas* 31 Maret 1998).

³⁸ Lihat bab III bagian 1(c) dengan judul *Final* (no. 11/G/PTUN-Bdg./1992 dan no.96/B/1993/PT.TUN-Jkt.).

³⁹ Wawancara (Oktober 1994). Seorang pengacara lain dengan reputasi moral yang amat buruk menegaskan bahwa ia segera melaporkan ke Mahkamah Agung bila ia kalah dalam berperkara (wawancara, September 1994).

⁴⁰ Tentu saja adalah fenomena umum bahwa pengacara mengeluh bahwa hakim tidak baik bila mereka dikalahkan (lihat misalnya Bruinsma 1995:115-7 dan 142). Namun ada perbedaan antara persepsi bahwa hakim tidak baik dan persepsi bahwa hakim korup, termasuk di Indonesia (Bdk. catatan kaki 29).

Meskipun hubungan mereka tidak terlalu baik, para pengacara tetap mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Hampir semua pengacara memilih jalur pengadilan, alih-alih bentuk pemulihan lainnya di luar jalur hukum. Hal ini ditegaskan para responden saya di Bandung, yang tanpa kecuali memilih PTUN dibandingkan Komnas HAM atau badan-badan serupa (Lihat bagian 6). Namun, bila para pengacara menduga bahwa mereka akan dengan mudah dikalahkan, pengadilan ditempatkan di posisi yang sulit. Contoh yang jelas adalah komentar pengacara Budi Setyanto tentang tidak adanya perkara yang masuk ke PTUN Jayapura, "Putusan mereka tidak berani sama sekali. Pada akhirnya, orang menjadi tidak peduli. Kenapa repot-repot ke PTUN kalau Anda yakin akan kalah?" (*Forum Keadilan*, 30 Juni 1997).

Adalah hal yang menarik untuk menyelidiki peran pengacara di provinsi-provinsi di mana PTUN hanya mendapatkan sedikit gugatan masuk, dan di provinsi-provinsi di mana gugatan tata usaha negara terjadi lebih sering. Para hakim biasanya menunjuk "kebudayaan" sebagai penyebab perbedaan ini.⁴¹ Namun penjelasan lainnya adalah bahwa di wilayah-wilayah itu para pengacara lebih rentan pada tekanan pemerintah lokal. *Forum Keadilan*, misalnya, melaporkan satu kasus di Sulawesi, di mana gubernur mendorong penyelidikan oleh kejaksaan terhadap keabsahan gelar sarjana hukum pengacara Fachri Doemas dalam perkara kontroversial tentang pengumpulan sarang burung walet (*Halimah melawan Bupati Tabalong*) (*Forum Keadilan*, 1 September 1994).

Kesan umum dari pembahasan ini adalah bahwa para hakim dan pengacara berhadapan-hadapan secara tidak berimbang. Namun PTUN memerlukan para pengacara, dan kemungkinan para pengacara juga memerlukan PTUN.

4. Kuasa hukum tergugat

Kuasa hukum tergugat⁴² tidak sedemikian penting bagi PTUN seperti pengacara, karena mereka tidak mengajukan sengketa-sengketa ke PTUN. Namun mereka bisa memainkan peranan penengah yang penting antara hakim dan tergugat, dan keahlian serta sikap mereka berpengaruh pada proses hukum dalam sidang.

⁴¹ Misalnya ketua pengadilan di Denpasar, seperti dikutip dalam *Kompas* 7 Mei 1996 atau *Kompas* 4 November 1996. Ketika diwawancara, beberapa hakim mengatakan bahwa di daerah-daerah itu "pemerintah adalah raja" (wawancara dengan hakim tata usaha negara Mustahdi, Soejoedono dan Sukardi, [Juli and Oktober 1994]).

⁴² Yang dimaksudkan dengan kuasa hukum tergugat adalah para pejabat yang khusus ditugaskan untuk hal ini. Mereka tidak secara "pribadi" bertanggung jawab atas keputusan yang mereka bela, dan hampir semua dari mereka menambah pengalaman setelah berurusan dengan peradilan tata usaha negara.

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

Tidak mengherankan bahwa para hakim memilih kuasa hukum “profesional” dibandingkan para pejabat yang kurang atau tidak berpengalaman dalam prosedur peradilan tata usaha negara. Para hakim yang saya wawancarai tentang hal ini mengatakan bahwa kuasa-kuasa hukum yang secara teratur datang ke pengadilan setidaknya-tidaknya memiliki pengetahuan dan memahami proses beracara – lebih dibandingkan para pengacara.⁴³ Sebaliknya, setidaknya beberapa kuasa hukum memilih menggunakan PTUN dibandingkan pengadilan perdata, seperti diungkapkan seorang kuasa hukum dari dinas hukum Kota Bandung⁴⁴:

Di pengadilan perdata kami tidak datang pada pengumuman putusan, karena kami jelas tidak mau kalah di situ; ini berbeda di PTUN. [...] Anda tahu, kalau kami kalah di pengadilan perdata, mereka merasa “menang”. PTUN juga lebih bagus karena jumlah hakimnya lebih banyak, jadi sidang relatif tepat waktu.

Seorang rekannya menambahkan:

Hakim-hakim perdata tidak bisa diramalkan, dan kadang-kadang tidak benar. Denny dan saya misalnya dinilai jelek seorang hakim karena surat kuasa kami belum siap. Padahal saat itu surat itu belum diperlukan, karena secara legal kami bahkan belum diwajibkan untuk hadir. Hakim-hakim perdata kadang-kadang merasa perlu menunjukkan kemandirian mereka setiap waktu, tidak demikian halnya di PTUN. Sebaliknya, beberapa hakim perdata tampaknya amat menjilat.

Kuasa hukum tidak saja berasal dari dinas hukum provinsi, kabupaten atau kotamadya, tetapi juga dari kejaksaan. Pemilihan kuasa hukum ini bergantung pada jenis tergugat dan jenis perkara. Kejaksaan biasanya dimintai bantuannya pada perkara-perkara yang sensitif secara politik – misalnya sebagai kuasa presiden dalam perkara *IPTN (Walhi dkk. melawan Presiden)* atau menteri penerangan dalam perkara *Tempo (Mohamad melawan Menteri Penerangan)*. Selain itu, mereka bisa juga menjadi kuasa tergugat yang kedudukannya rendah dan merasa tidak yakin untuk membela perkara mereka sendiri.⁴⁵

Para hakim tata usaha negara yang saya wawancara mengkritik kemampuan para kuasa hukum dari kejaksaan. Menurut mereka, para jaksa tidak banyak memiliki pengetahuan tentang hukum tata usaha negara, dan cenderung bergantung pada prosedur pidana. Seperti dikatakan hakim tata usaha negara senior Lotulung:

⁴³ Wawancara dengan hakim Nurdu'a dan Hamid dari PTUN Bandung (Oktober 1994).

⁴⁴ Wawancara dengan Denny Wahyudin dan Dadang Hidayat (Desember 1994). Pandangan mereka ditegaskan dalam beberapa perbincangan dengan kuasa hukum lain di PTUN Bandung (Oktober 1994).

⁴⁵ Wawancara dengan seorang hakim (Juli 1994), ditegaskan pengamatan pribadi dan statistik kantor kejaksaan Bandung.

Bahwa para jaksa bertindak sebagai kuasa hukum di muka PTUN, hanyalah perluasan kekuasaan mereka. [...] Saya sudah memberikan kursus kepada jaksa, dan karena itu saya tidak menyukai kelakuan mereka. Mereka tidak meninggalkan prosedur hukum pidana ketika mereka berada dalam sidang, dan kadang-kadang mereka demikian kasar kepada saksi, sehingga saya harus turun tangan.⁴⁶

Bahwa para kuasa hukum dari kejaksaan tidak maffhum dengan hukum tata usaha negara juga tampak jelas dari kenyataan bahwa dalam perkara *Tempo* maupun *IPTN*, para pembela tidak menyusun pembelaan mereka sendiri. Dalam perkara pertama, pembelaan dibuat oleh seorang pakar dari Departemen Kehakiman,⁴⁷ sementara dalam perkara kedua mereka dibantu mantan ketua muda Indroharto, "Mereka mendatangi saya untuk minta advis. Wah, mereka sama sekali tidak mengerti hukum tata usaha negara! Akhirnya saya yang menyusun pembelaan mereka" (Wawancara, Desember 1994).

Meskipun rasa tidak percaya dan persaingan yang telah berakar dalam antara peradilan dan kejaksaan juga memiliki peranan dalam ketegangan ini (Lihat Lev 1966; Pompe 1996:31-7), kenyataan bahwa pada tahun 1998 pemerintah menggunakan jasa biro hukum swasta dalam perkara-perkara politis seperti *Bank Jakarta* atau *Polonia* tampaknya menunjukkan bahwa pemerintah sendiri tidak yakin kemampuan para jaksa memahami hukum administrasi.

Kejaksaan memiliki alasan sendiri mengapa bantuannya tidak diperlukan lagi. Seperti dikatakan juru bicara Kejaksaan Agung Samosir mengenai pemilihan pengacara swasta, "Antara lain, mereka [para tergugat] takut borok-borok di institusi mereka akan diketahui oleh Kejaksaan, dan mereka kemudian digugat karena korupsi" (*Suara Pembaruan*, 28 Februari 1998). Samosir menambahkan bahwa ada rancangan keputusan yang menunggu pengesahan Sekretariat Negara untuk menegaskan kedudukan kejaksaan sebagai kantor pengacara negara, yang akan memperkuat kedudukannya.⁴⁸ Setelah pergantian pemerintah, tidak ada lagi berita yang terdengar tentang rencana ini.

⁴⁶ Wawancara (Desember 1994). Laporan-laporan serupa dimuat dalam *Kompas* 20 Juli 1991; *Editor* 26 September 1992; *Kompas* 11 September 1992. Mungkin keadaan ini telah membaik, karena kejaksaan kini telah memiliki ketua muda bidang hukum perdata dan tata usaha negara (sejak disahkannya UU No. 5/1991), sementara 300 pejabat telah dilatih untuk menjadi kuasa hukum, dan sejumlah pejabat mengikuti kursus bidang hukum tata usaha negara (*Angkatan Bersenjata*, 16 November 1992; *Sinar Pagi*, 16 November 1992).

⁴⁷ Wawancara dengan seorang pejabat Departemen Kehakiman (Juni 1996).

⁴⁸ Secara keseluruhan peran kejaksaan dalam peradilan tata usaha negara masih terbatas. Menurut jaksa agung muda dalam bidang hukum perdata dan tata usaha negara antara tahun 1992 dan 1997 kejaksaan bertanggung jawab sebagai pembela dalam 180 perkara (*Berita Buana*, 7 November 1997), kurang dari 10 persen jumlah perkara tata usaha negara dalam jangka waktu tersebut.

Jelas bahwa hubungan yang baik antara hakim tata usaha negara dan para kuasa hukum akan mendorong para pejabat untuk menerima putusan pengadilan tata usaha negara. Jika para kuasa hukum sadar bahwa mereka memang layak kalah dalam perkara, mereka mungkin akan bersedia mencoba meyakinkan tergugat untuk tidak mengajukan banding. Masalahnya, baik dinas-dinas hukum maupun kejaksaan tidak memiliki posisi yang kuat terhadap pejabat-pejabat yang digugat – yang tidak mengherankan, memandang sikap para pejabat yang meremehkan supremasi hukum.

5. Akomodasi dalam prosedur Pengadilan Tata Usaha Negara

Kurangnya kepercayaan pengacara –dan juga para kuasa hukum tergugat– tampaknya mendorong timbulnya aspek-aspek akusatoris dalam prosedur pengadilan tata usaha negara seperti dibahas pada bab IV. yang utama adalah kesempatan untuk menunjuk ahli hukum. Sementara di Eropa atau Amerika Serikat para ahli didengarkan di dalam sidang untuk pengetahuan spesifik mereka mengenai bahasan selain hukum, di PTUN Indonesia, ahli-ahli demikian hampir semuanya adalah ahli hukum. Peran mereka, menurut beberapa hakim yang saya wawancara, adalah untuk menegaskan otoritas putusan. Kadang-kadang para pakar hukum memberikan pandangan yang berbeda tentang pertanyaan legal, sehingga hakim dapat memilih, namun dalam banyak perkara mereka memberikan alasan yang akhirnya digunakan hakim dalam putusannya. Seperti dikatakan ketua PTUN Bandung Siahaan ketika ditanya apakah pakar hukum demikian tidak mengambil alih tugas hakim, “Ya, saya setuju. Tetapi saya memerlukan ahli-ahli itu agar putusan saya bisa diterima kedua pihak, karena kalau tidak mereka tidak akan yakin. Bahayanya, hakim lantas bisa menjadi malas.”⁴⁹

Aspek yang kedua adalah keengganan hakim untuk memberikan pedoman tentang prosedur beracara, yang di depan terjelaskan oleh latar belakang mereka dalam prosedur acara sipil. Pemberian kesempatan berulang-ulang dalam proses beracara kepada kedua pihak untuk mengulangi argumentasi mereka (Lihat bab IV bagian 14) juga ditujukan untuk memberikan kesan bahwa suara mereka didengarkan. Hal serupa berlaku pada kelonggaran aturan tentang menerima saksi yang tidak memiliki informasi penting (Bab IV bagian 18). Kecenderungan ini diperkuat oleh ringannya beban kerja. Hakim-hakim tidak menghadapi tumpukan perkara yang memaksa mereka untuk mempercepat proses hukum, dan beberapa dari mereka mungkin memilih terhibur oleh saksi-

⁴⁹ Wawancara (Oktober 1994). Ditegaskan dalam wawancara dengan hakim Lotulung dan Nurdu'a (Oktober dan November 1994). Dalam wawancara dengan *Tiras*, Siahaan mendorong penggunaan para pakar hukum demikian untuk “meningkatkan mutu pertimbangan hukum” (*Tiras*, 15 Februari 1996).

saksi, daripada bermain catur, memancing, atau duduk-duduk santai.⁵⁰

Terakhir, pendekatan yang amat hati-hati terhadap penolakan gugatan juga mungkin bisa direduksi menjadi keinginan untuk dipercaya. Seperti dikatakan Siahan, "Saya menghindari penolakan gugatan dengan mengundang pihak itu, dan mencoba menjelaskan kepadanya mengapa masalah itu tidak bisa diperiksa. Biasanya kemudian mereka mencabut gugatan sendiri."⁵¹ Sekali lagi, faktor yang memungkinkan sikap yang longgar ini adalah terbatasnya jumlah perkara di PTUN, yang memungkinkan para hakim menggunakan waktu mereka untuk memperhatikan hal-hal demikian.

Kecemasan terhadap ketidakpercayaan ini beralasan, seperti terlihat dari insiden-insiden yang diberitakan surat kabar di mana hakim-hakim tidak terlalu memperhatikan hal ini, sehingga bisa menimbulkan keluhan yang masuk ke Mahkamah Agung (Lihat *Pos Kota*, 23 Juli 1996). Dalam satu perkara penggugat bahkan mengajukan gugatan perdata terhadap majelis hakim, karena mereka membuka kembali prosedur untuk memasukkan bukti baru – yang sebenarnya sepenuhnya diizinkan oleh UU PTUN (*Forum Keadilan*, 6 Mei 1996, lihat bab IV bagian 19).

Keperluan untuk mengakomodasi pihak-pihak yang bersengketa juga tercermin dari beberapa hal yang tampaknya sepele. Salah satunya adalah perhatian para hakim pada penampilan gedung pengadilan. Banyak hakim yang menunjukkan kepada saya kondisi gedung yang bobrok, dan menambahkan bahwa itu adalah hal yang buruk bagi pengadilan untuk menampilkan wajah demikian di depan penggugat dan tergugat. Contoh yang bagus adalah pendapat wakil ketua PTUN Jakarta Lotulung:

Bapak lihat saja gedung ini, tampak seperti gudang. Tidak ada AC, atau ruang tunggu sekalipun. Kami harus menerima menteri yang menjadi tergugat. Kalau mereka harus menunggu, mereka mau ditempatkan di mana – di lorong sini? Benar-benar memalukan (Wawancara, Juli 1994).

Di Bandung ketua pengadilan menganggap hal ini cukup penting sehingga para hakim mengumpulkan dana untuk perbaikan setelah Departemen Kehakiman tidak mampu atau tidak mau melakukannya.⁵² Kesempatan ini juga dipergunakan untuk memberikan para hakim pintu masuk mereka, sehingga mereka tidak perlu menyeberangi seluruh

⁵⁰ Para hakim dan pegawai pengadilan di Bandung dan Semarang menyarankan agar saya tidak menghadiri sidang yang "membosankan", namun kesaksian dianggap menyenangkan.

⁵¹ Wawancara (Oktober 1994). Saya menemukan beberapa kejadian demikian dalam berkas pengadilan.

⁵² Untuk penjelasan mendetil tentang PTUN Bandung lihat Bedner (1997:1-4).

ruangan sebelum duduk di belakang meja pengadilan.

Para hakim di Jakarta juga bermasalah dengan lokasi gedung pengadilan. Terletak di pinggir Jakarta Timur, gedung itu memang sukar ditemukan dan pada saat kunjungan saya banyak tetangga sekitarnya yang tidak tahu bahwa gedung itu adalah pengadilan. Para hakim mencemaskan bahwa hal itu akan membuat rakyat kecil enggan mengajukan gugatan (Lihat misalnya *Kompas*, 2 April 1991).

Tampilan pengadilan secara keseluruhan juga diperhatikan oleh MA dan Departemen Kehakiman, memperhatikan bagaimana mereka mensyaratkan hal-hal tentang plang, pakaian dan sebagainya (Lihat juga Pompe 1996:208–10). Mereka bahkan memperhatikan warna kursi hakim, yang “disesuaikan dengan warna strip jubah hakim, yaitu biru muda” (Indroharto 1993, II:108). Di pengadilan-pengadilan yang saya kunjungi, prosedur sidang juga tampaknya amat resmi, terutama di Semarang. Seperti dikatakan pengacara senior Yuwono, “Pengadilan tata usaha negara memang lebih formal daripada pengadilan perdata. Kami berdiri ketika hakim masuk, semua dokumen perkara dibaca lengkap dalam sidang dan sidang dimulai tepat waktu. Ini hal yang amat positif menurut pendapat saya” (Wawancara, November 1994).

Hal-hal ini memang tidak terlalu penting secara berdiri sendiri, namun secara keseluruhan mereka memberikan gambaran tentang suatu pengadilan yang masih harus berjuang untuk mendapatkan penghormatan terhadap kewenangannya, dalam usaha mencapai dua sasaran utama: masuknya perkara-perkara dari penggugat, dan kekuasaan terhadap tergugat. Di bagian-bagian berikut ini saya akan membahas bagaimana perjuangan ini telah mempengaruhi hubungan pengadilan dengan sekutu-sekutu dan pesaing-pesaingnya.

6. Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri: Sekutu atau saingan?

Seperti telah jelas dari bab-bab buku ini tentang yurisprudensi dan pembahasan tentang perekrutan, karier dan beban kerja, pengadilan tata usaha negara memiliki hubungan yang rumit dengan pengadilan negeri. Sementara pada dasarnya para hakim merasa sebagai satu korps profesional, terdapat pula persaingan karena berbagai alasan.

Satu masalah utama yang telah dibahas adalah tumpang tindihnya kewenangan tata usaha negara dan perdata. Pengadilan tata usaha negara dalam hal ini bertindak sebagai “agresor” dan beberapa hakim tata usaha negara dalam banyak perkara jelas-jelas melampaui batas kewenangan mereka –misalnya dengan membatalkan putusan pengadilan perdata atau campur tangan terhadap perintah eksekusi

oleh pengadilan perdata.

Dua faktor yang mendorong pelanggaran batas kewenangan oleh hakim-hakim tata usaha negara telah dibahas di atas, yaitu keperluan akan perkara yang masuk dan latar belakang perdata. Para hakim tata usaha negara merasa sepenuhnya mampu memeriksa perkara-perkara perdata, sehingga kadang-kadang melupakan bahwa masalah-masalah perdata yang terkait pada sengketa tentang keputusan tata usaha negara berada di luar kewenangan mereka (Lihat bab III bagian 1(d)).

Sebaliknya, pengadilan perdata di perkotaan tidak merasa perlu melindungi wilayah mereka sekuat tenaga, karena telah mendapatkan perkara cukup banyak, meskipun jelas mereka tidak menyukai campur tangan dalam pelaksanaan putusan perkara-perkara yang telah mereka periksa. Bahkan pengadilan perdata kadang-kadang menggunakan kesempatan untuk mengalihkan perkara-perkara tertentu ke pengadilan tata usaha negara –bahkan meskipun mereka tidak berkewenangan.

Contoh yang bagus adalah perkara tentang seorang mantan pegawai negeri yang mengajukan gugatan ke PN Medan pada tahun 1995 terkait pemberhentiannya pada tahun 1975. Ia menggugat ganti rugi dari pemerintah, membantah bahwa ia pernah terlibat kegiatan komunis dan menyatakan bahwa pemberhentiannya tidak sah. Pengadilan memutuskan bahwa ia harus mendatangi PTUN terlebih dahulu untuk mendapatkan putusan tentang keabsahan pemberhentian itu, sementara jelas bahwa perkara tersebut telah daluwarsa dan penggugat tidak bisa mendatangi PTUN tepat waktu karena saat itu pengadilan tersebut belum berdiri.⁵³ Kasus-kasus demikian menyebabkan apa yang disebut oleh sebuah surat kabar “pingpong pengadilan” dan bisa merugikan kesan masyarakat tentang pengadilan.

Kadang-kadang para hakim tata usaha negara mengenal rekan-rekan mereka di pengadilan negeri di kota yang sama, dan dalam kasus tertentu, hubungan ini diperkokoh oleh latar belakang pendidikan di universitas yang sama atau masa tugas di pengadilan yang sama.⁵⁴ Hal ini tidak selalu mencegah pertikaian. Seperti dikatakan ketua PTUN Bandung Siahaan:

Baik di Medan maupun di sini saya berkawan dengan ketua pengadilan negeri, dan saya sering berbicara dengan mereka, juga tentang masalah kewenangan. Namun, saya pernah bertengkar hebat dengan Din Muhammad, ketua PN Medan karena ia memerintahkan eksekusi segera

⁵³ *Forum Keadilan*, 15 Juli 1996. Lihat juga bab VII tentang masalah hukum konstitusi.

⁵⁴ Tidak ada hubungan demikian dengan peradilan agama maupun militer, yang hakim-hakimnya mendapatkan pelatihan terpisah, berasal dari latar belakang berbeda dan dikelola departemen lain. Kenyataannya, pengadilan agama dipandang rendah oleh hakim-hakim negeri, dan baru belakangan ini saja organisasi hakim agama Ikaha dan organisasi hakim umum (negeri dan tata usaha negara) Ikahi digabungkan. Lihat secara umum Lev (1972:205–9); dan juga Pompe (1996:56–7).

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

dalam sebuah perkara pelelangan, meskipun ia tahu bahwa PTUN sudah memerintahkan penundaan. Saya sangat kesal dengannya. Gara-gara itu, tiga keluarga di rumah-rumah itu tergusur (Wawancara, Oktober 1994).

Satu peran penting dalam hubungan antara pengadilan tata usaha negara dan negeri dimainkan oleh ketua muda MA, yang harus membela kepentingan pengadilannya. Namun, karena sebagian besar waktunya dipergunakan untuk memeriksa perkara perdata atau pidana, ketua muda ini belum tentu mengidentifikasi dirinya dengan lingkungan peradilan tata usaha negara dan kepentingan-kepentingannya. Hal ini menjelaskan mengapa para hakim tata usaha negara menganggap penting untuk memiliki ketua mudanya “sendiri”, yaitu seseorang yang telah berkarier di PTUN. Dalam pandangan mereka, hanya hal ini yang menjamin loyalitasnya pada lingkungan peradilan ini. Bahkan seorang luar, yaitu ketua PN Bandung, mengamati demikian:

Penggantian Pak Olden [ketua muda yang kedua] menimbulkan masalah. Ada dua calon. Salah satunya jelas mengatakan tidak mau menjadi ketua muda di bidang ini, karena ia lebih tertarik hukum perdata, dan keduanya akan segera purnatugas. Ini melemahkan kedudukan PTUN. Ini juga tidak adil: ketua muda bidang hukum agama memiliki latar belakang pengadilan agama, ketua muda bidang hukum militer berasal dari pengadilan militer, dan mereka yang mengetuai bidang hukum perdata dan pidana berasal dari pengadilan negeri (Wawancara, Oktober 1994).

Wakil ketua PTUN Jakarta Lotulung menjelaskan agar bisa mendapatkan ketua muda sendiri, beberapa hakim tata usaha negara yang berpengaruh berusaha mendorong karier Amarullah Salim, ketua pertama PTUN Jakarta yang tegas, dan menurut beberapa orang, adalah hakim paling independen di Indonesia. Sayang sekali Salim mengalami *stroke* dan tidak pernah sembuh benar (Wawancara, Juli 1994).

Di bawah ketua muda pertama Indroharto tidak terdapat masalah tentang kewenangan, namun di bawah penggantinya Olden Bidara masalah ini muncul ke permukaan. Bidara tidak memiliki pengalaman dan kepercayaan seperti pendahulunya,⁵⁵ namun menjadi pendukung kuat pengadilan tata usaha negara, baik di dalam maupun di luar Mahkamah Agung. Semua pedoman khusus untuk mengkoordinasikan kewenangan antara pengadilan negeri dan tata usaha negara dirancang oleh Bidara, dan ia mengkonsolidasikan kewenangan PTUN dalam perkara-perkara yang melibatkan Perusahaan Listrik Negara (Lihat bab III bagian 1(d)). Bidara pulalah yang mengetuai majelis MA yang memperkenalkan *ultra petita* dan kemungkinan menggugat akte notaris

⁵⁵ Wawancara dengan ketua Siahaan, wakil ketua Lotulung dan Hakim Agung Sutantio (Juli dan Oktober 1994).

ke PTUN dalam perkara *Jalan Sabang*. Kedua hal ini menimbulkan kontroversi, dan terutama bagian akhir putusan ini dikritik keras, bahkan oleh beberapa hakim tata usaha negara (Lihat bab III bagian 1(c)).

Pada tahun 1995 Th. Ketut Suraputra ditunjuk sebagai ketua muda. Suraputra berusaha memberikan pedoman kepada PTUN melalui artikel-artikel di *Gema Peratun*, alih-alih surat edaran atau pedoman khusus yang lebih mengikat, misalnya mengenai masalah pelepasan.⁵⁶ Segera setelah ditunjuk sebagai ketua muda, ia ditunjuk sebagai wakil ketua Mahkamah Agung – jabatan kedua tertinggi dalam badan peradilan. Karena jabatan ini memberikan banyak tugas baginya, jelas bahwa ia tidak bisa membuang waktu untuk mengurus masalah peradilan tata usaha negara, sementara ia juga dirugikan oleh putusannya dalam perkara *Tempo*, di mana ia duduk dalam majelis Mahkamah Agung. Suraputra memegang kedua jabatan secara bersamaan selama lebih dari setahun, sehingga praktis peradilan tata usaha negara kehilangan pemimpin. Pada tahun 1997, ketua muda baru Zakir ditunjuk. Zakir adalah seorang hakim agung yang telah beberapa lama bekerja dalam Kelompok Kerja Mahkamah Agung untuk Uji Tata Usaha Negara. Sejauh ini Zakir belum mengeluarkan surat edaran maupun menerbitkan artikel untuk membahas masalah-masalah hukum terkait PTUN.

Campur tangan peradilan tata usaha negara pada kewenangan perdata mengganggu hubungannya dengan pengadilan perdata, terutama bila campur tangan itu terkait pelaksanaan putusan pengadilan perdata. Bila tidak ada garis tegas yang ditarik, mungkin saja hubungan ini akan memburuk, terutama bila ikatan yang sudah ada mengendur setelah hakim-hakim tata usaha negara baru direkrut langsung dari universitas dan bukan dari pengadilan negeri.

7. Tromol Pos 5000 dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Pengadilan perdata bukanlah satu-satunya pesaing pengadilan tata usaha negara, karena ada juga badan-badan lainnya yang melindungi warga negara dari penguasa. Tidak saja Indonesia mengenal tradisi panjang “keluhan” dan protes ke penguasa itu sendiri (lihat bab II), namun bahkan di bawah Orde Baru beberapa badan dibentuk untuk keperluan ini.⁵⁷ Yang terpenting adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), yang lebih muda daripada peradilan tata usaha negara, sementara Tromol Pos 5000 yang lebih tua juga masih

⁵⁶ Lihat bab III bagian 1(c). Menurut Hakim Agung Lotulung dan hakim tata usaha negara Fachruddin dan Wahyunadi, usaha-usaha ini tidak berhasil (wawancara, Juli 1999).

⁵⁷ Lihat secara umum Otto (1992). Pada saat ini kondisi berubah dengan cepat: pada tahun 1999 Komisi Ombudsman sementara dibentuk, menunggu ketetapan MPR tentang hal ini.

memiliki peranan.

Komnas HAM didirikan melalui Keppres No. 50/1993 dengan wewenang untuk “memperbaiki situasi hak asasi manusia di Indonesia” tanpa penggambaran lebih jelas. Di bawah Orde Baru ia memiliki posisi politik yang kuat, akibat para ketuanya Ali Said dan penggantinya Munawir Sjadzali, dan menunjukkan ketegasan yang layak dihargai. Komisi ini mengurus ratusan atau bahkan ribuan keluhan individual, dan menunjukkan keberanian politik, beberapa kali mengkritik pemerintah Orde Baru dengan amat terbuka.⁵⁸ Ia juga menafsirkan konsep hak asasi manusia secara cukup luas untuk memuat bidang-bidang sengketa pertanahan, perburuhan dan kepegawaian yang cukup panas. Sebelum Orde Baru mulai rontok akibat tekanan krisis ekonomi, terdapat tanda-tanda bahwa pemerintah mempertimbangkan untuk membubarkan Komnas HAM karena dianggap telah melangkah terlalu jauh – misalnya setelah presentasi temuan-temuan tentang Peristiwa 27 Juli.⁵⁹

Selain kekuatan politiknya yang besar, Komnas HAM (dan kini juga Komisi Ombudsman) memiliki keunggulan prosedural di atas pengadilan. Ia tidak diikat formalitas dan menggunakan sejauh mungkin kesempatan yang ada untuk melakukan mediasi, meminta penjelasan, memeriksa kejadian dan sebagainya. Ia juga tidak dibatasi untuk mempertimbangkan legalitas suatu keputusan saja, dan ia bisa bertindak dengan cepat dan murah. Sejah ini tidak ada laporan tentang transaksi yang melibatkan hadiah atau suap, yang amat memperkuat kedudukannya. Tampaknya ini menunjukkan bahwa komisi ini merupakan pesaing serius bagi peradilan tata usaha negara, terutama memperhatikan tumpang tindih “yurisdiksi” antara keduanya. Sebagian kritik yang diarahkan kepada Komnas HAM adalah bahwa ia cenderung mengabaikan pengadilan. Seperti dikatakan profesor hukum tata usaha negara Ateng Syafrudin:

Komnas HAM tidak memiliki otoritas moral dan praktis sebagai badan “ombudsman” yang sebenarnya. Seharusnya ia memeriksa apakah masih mungkin melakukan banding administratif atau apakah ada kesempatan pemulihan hukum sebelum ia menerima perkara [...]. Ini akan memperkuat kedudukannya (Wawancara (Desember 1994).

Memang ada kejadian-kejadian di mana Komnas HAM lalai mempertimbangkan apakah masih mungkin dilakukan gugatan ke

⁵⁸ Yang paling layak diperhatikan adalah laporan tentang pembunuhan aktivis buruh Marsinah (lihat antara lain Pompe (1994:85–98) dan Peristiwa 27 Juli setelah pengosongan kantor DPP PDI di Jakarta.

⁵⁹ Komnas diperingatkan Menteri Soesilo Sudarman “untuk membatasi diri pada pengamatan saja dan tidak berusaha memecahkan masalah” (*Sari Suara Indonesia* 012/SSI/ Pen/1996).

PTUN, namun di pihak lain, ia juga beberapa kali merujuk ke pengaju keluhan ke PTUN.⁶⁰

Kritik lainnya menyatakan bahwa Komnas HAM mengerjakan hal-hal yang sebenarnya bukan tujuan pembentukannya. Ketua BPHN Ny. Sunaryati Hartono menyatakan demikian:

Komnas HAM seharusnya mengembangkan “rencana aksi” dan bekerja secara proaktif, tidak menjadi seperti “bola pingpong”. Saya sudah membahas hal ini dengan Lopa dan Marzuki [keduanya tokoh Komnas HAM]. Sebagai bola pingpong, Komnas bisa memberikan pengaruh buruk bagi PTUN, namun kenyataannya ia tidak memiliki otoritas! Sebagai institusi yang lebih umum ia bisa menjadi sekutu berharga bagi PTUN (Wawancara, Desember 1994).

Meskipun kenyataannya –setidaknya pada era Orde Baru– Komnas HAM terus menjadi “bola pingpong”, para hakim tata usaha negara yang saya wawancara mengenai hal ini menyatakan bahwa Komnas HAM pada dasarnya adalah sekutu di bawah iklim politik Orde Baru.⁶¹ Pandangan ini diperkuat dukungan Komnas HAM bagi pelaksanaan beberapa putusan PTUN. Yang terpenting, pengetahuan bahwa Komnas HAM tidak memiliki kapasitas administratif untuk mengurus semua perkara yang datang telah mengurangi rasa takut terhadap persaingan,⁶² sementara Komnas HAM juga menghadapi masalah yang sama dengan PTUN: tidak semua dari laporannya ditindaklanjuti, dan tidak semua rekomendasinya dilaksanakan.

Tidak seperti Komnas HAM, Tromol Pos 5000 –yang berada di bawah Sekretariat Negara– telah ada sebelum dibentuknya peradilan tata usaha negara, dan meskipun ia telah kehilangan perhatian media yang berpindah ke kedua badan baru ini, ia masih aktif. Meskipun Tromol Pos 5000 tampaknya bukan pesaing pengadilan, pada tahun 1993 ia menjadi sasaran serangan dari hakim yang diduga akan menjadi pengganti ketua muda Olden Bidara, Hakim Agung Tomy Boestomi. Boestomi dalam sebuah seminar mengatakan bahwa Tromol Pos 5000 harus dihapuskan, karena sudah ada PTUN:

Lebih baik kalau tromol pos untuk keluhan seperti Tromol Pos 5000 ditutup untuk mengajari warga agar selalu menggunakan pengadilan. Selain itu, dengan cara ini prinsip keterbukaan sidang bisa menjadi standar untuk disiplin administrasi (*Suara Pembaruan* 14 Oktober 1993).

⁶⁰ Wawancara dengan hakim tata usaha negara Lotulung (Agustus 1994).

⁶¹ Wawancara dengan hakim tata usaha negara Nurdu’a, Lotulung dan Siahaan (Agustus, Oktober dan November 1994).

⁶² Wawancara dengan hakim tata usaha negara Lotulung dan Siahaan (Agustus dan November 1994) dan Ny. Hartono (Desember 1994).

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

Usulan ini tidak diterima dengan baik. Anggota DPR Rusdy Thahir dengan tepat menunjukkan bahwa keluhan-keluhan yang dikirimkan ke Tromol Pos 5000 cakupannya jauh lebih luas daripada sengketa tata usaha negara. Selain itu, menurut Thahir, hambatan untuk berperkara di pengadilan pada umumnya lebih besar dibandingkan hambatan untuk mengirim keluhan ke Tromol Pos 5000 (*Republika*, 13 Oktober 1998). Pandangan serupa diajukan oleh para pakar hukum, jaksa agung, dan para-pengacara LBH.⁶³ Akhirnya usulan itu tidak terdengar lagi, namun harus diakui bahwa inti permasalahan yang diangkat Boestomi adalah hal yang mendasar. Tampaknya pemerintah baru Indonesia akan memperkenalkan berbagai bentuk mekanisme keluhan, dan hubungan antara badan-badan baru ini dan peradilan tata usaha negara haruslah dipertimbangkan dengan teliti. Di wilayah politis yang menindas di bawah Orde Baru, semua badan yang berani melawan pemerintah merasa didukung oleh keberadaan badan-badan serupa, hal ini belum tentu berlaku di Indonesia pasca-Orde Baru. Akan menarik untuk mengamati apakah komentar hakim tata usaha negara Lotulung tahun 1994 masih akan berlaku bagi badan-badan baru ini di masa depan:

Tidak, tidak ada persaingan dengan Komnas HAM. Kami menganggapnya sebagai tetangga yang baik [...]. Anda tahu, Komnas sekarang sedang menarik perhatian: pertama ada pengadilan perdata tetapi gagal, lalu ada PTUN, awalnya bekerja tetapi kemudian mandek, dan sekarang ada Komnas (Wawancara, Desember 1994).

Mungkin dukungan terpenting bagi posisi PTUN dibandingkan badan-badan alternatif ini adalah kecenderungan para pengacara untuk merujuk pada PTUN, seperti telah disebutkan di atas. Dalam sebuah survei pada 20 anggota Ikadin Bandung, semua responden menjawab bahwa mereka tidak akan menggunakan badan lain bila mereka bisa mengajukan gugatan ke PTUN, dengan memberikan komentar tambahan seperti "Komnas HAM tidak berkewenangan" atau "kenapa perlu Komnas HAM kalau ada PTUN?" Namun sekali lagi ini adalah hal yang memerlukan penelitian lebih lanjut.

8. Dukungan politis bagi kekuasaan Peradilan Tata Usaha Negara

Bagian-bagian terdahulu telah menunjukkan bahwa kekuasaan PTUN tidak bisa diasumsikan telah diterima luas. Hukum memerlukan dukungan politis, karena bila tidak demikian pengadilan tidak bisa bekerja dengan baik, dan karena Orde Baru memusnahkan praktis semua kekuatan politik lain di luar eksekutif, peradilan tata usaha

⁶³ *Terbit*, 13 Oktober 1993, 14 Oktober 1994; *Suara Pembaruan*, 14 Oktober 1993; *Kompas*, 13 Oktober 1993.

negara memerlukan dukungan pemerintah. Apakah terdapat dukungan demikian di bawah Orde Baru?

Jawabannya adalah ya, dengan kondisi tertentu, di semua tingkat eksekutif. Ketika PTUN mulai bekerja pada tahun 1991, di tingkat pemerintah pusat beberapa menteri secara individual bersedia mengambil tindakan terhadap pejabat-pejabat nakal yang berusaha menghalangi pelaksanaan perintah pengadilan. Contoh yang paling menonjol adalah Sarwono Kusumaatmadja, yang kapasitasnya sebagai Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tidak saja mengirimkan banyak surat kepada kolega-koleganya untuk mempersiapkan mereka terhadap pembentukan PTUN, namun juga menyelidiki kasus-kasus noneksekusi secara individual.⁶⁴ Para penerusnya tidak menunjukkan ketertarikan pada PTUN dan menghentikan dukungan ini.⁶⁵

Salah satu tokoh kunci dari sudut pandang PTUN adalah menteri dalam negeri, yang mengepalai pemerintahan provinsi, kabupaten dan lokal. Pada awalnya jabatan ini dipangku oleh Rudini yang populer, yang meskipun berlatar belakang Angkatan Darat, adalah pejabat yang kuat mendukung supremasi hukum, yang misalnya mendukung inisiatif para petani untuk melakukan litigasi dalam sengketa tanah, dan pelaksanaan hak-hak politik PNS.⁶⁶ Seperti Kusumaatmadja, ia digantikan pejabat yang jauh lebih otoriter, Yogi Memet, yang tidak menunjukkan kecenderungan untuk mendukung PTUN. Seperti dikatakan wakil ketua Lotulung:

Yogi Memet selain itu jauh lebih ceroboh dalam pembuatan keputusan dibandingkan Rudini. Akibatnya ia berhasil digugat beberapa kali [...]. Contoh bagus kecerobohannya adalah pengangkatan salah satu gubernur di Kalimantan melalui keputusan presiden, yang kemudian diganti *kattebeletje* Yogi.⁶⁷

Institusi penting ketiga adalah Sekretariat Negara, karena fungsinya untuk melakukan koordinasi dan kendalinya atas akses terhadap presiden. Pada masa menjelang pendirian PTUN hingga tahun 1998, badan ini dikepalai Moerdiono, yang – setidaknya menurut Indroharto – cukup berpandangan positif pada PTUN (Wawancara, Desember 1994). Namun pendukung utama administrasi yang taat hukum di dalam badan ini adalah Hamid Attamimi yang berpengaruh. Ketika Attamimi meninggal dunia pada tahun 1994, banyak pihak yang menyesalkan hal yang dipandang sebagai kemunduran pada semua institusi yang

⁶⁴ Sebuah daftar yang memuat 19 surat demikian dimuat dalam Setiadi (1994:207–12).

⁶⁵ Wawancara dengan pejabat Departemen Kehakiman Setiadi (Juli 1996).

⁶⁶ *Jakarta Post*, 24 Maret 1990 (dikutip Otto 1992:17-8) dan *Sinar Pagi*, 11 November 1991.

⁶⁷ Artinya Memet tidak mengikuti prosedur resmi (wawancara, Juli 1994).

mendukung supremasi hukum, termasuk pengadilan tata usaha negara (Lihat misalnya Pompe 1997:52).

Yang lebih parah bagi PTUN adalah hilangnya Ismail Saleh dari panggung politik. Meskipun penggantinya Oetoyo Oesman jelas tidak dapat dituduh tidak menyukai PTUN, ia tidak seperti Saleh yang terus menerus mempromosikan PTUN. Ada puluhan artikel surat kabar yang mengutip Saleh membela peradilan tata usaha negara dari serangan terhadap kewenangannya, atau masalah-masalah lainnya, dan setelah ia tidak lagi menjabat sebagai menteri, tidak ada lagi tokoh sepertinya yang memberikan dukungan serupa.⁶⁸ Ini menunjukkan bagaimana dalam negara-negara otoriter, keberhasilan proyek-proyek yang menentang gelombang utama politik bisa bergantung pada keterlibatan langsung para pejabat tinggi.

Singkatnya, tingkat dukungan kepada peradilan tata usaha negara dari badan-badan penting di tingkat pusat menurun drastis dari tahun 1992 sampai makzuhnya Soeharto pada tahun 1998. Pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, gambarannya lebih bervariasi. Hakim-hakim yang diwawancara sering kali menyebutkan pejabat-pejabat tertentu yang berpandangan amat negatif terhadap pengadilan. Mantan ketua PTUN Medan Siahaan, misalnya, mengingat reaksi walikota Medan segera setelah pengadilan mulai bekerja:

Medan cukup keras. Ketika kami mulai, tergugat tidak mau hadir, tetapi setelah saya menanggukhan keputusan, keadaan berubah. Sebelumnya, saya mendapatkan telepon dari walikota yang mengamuk, "Apa maksudmu?" teriaknya (Wawancara, Oktober 1994).

Untungnya pejabat-pejabat lain bereaksi dengan cara lain. Walikota Bandung, misalnya, mengeluarkan surat edaran (no. 035/SE.050-Huk.) yang mewajibkan semua dinas pemerintah kota untuk memasukkan keputusan mereka ke dinas hukum sebelum diumumkan. Gubernur Sumatra Utara juga dikatakan mengambil langkah serupa.⁶⁹

Namun tidak ada sumber dukungan struktural bagi peradilan tata usaha negara baik di dalam maupun di luar pemerintahan yang cukup kuat untuk menjadi gantungan. Ini berarti bahwa para hakim tata usaha negara –terutama ketua pengadilan– harus menemukan cara lain untuk memperkuat kedudukan pengadilan mereka agar tidak tersingkir. Ketua-ketua pengadilan tata usaha negara berusaha untuk menggalang dukungan dengan membangun jaringan. Selain itu, mereka juga melawan para pejabat dengan pidato tentang pentingnya

⁶⁸ Beberapa contoh yang bagus adalah *Tempo*, 28 Desember 1991; *Kompas*, 30 April 1992; *Pelita*, 19 Januari 1993; *Kompas*, 19 Januari 1993.

⁶⁹ Wawancara dengan mantan ketua PTUN Medan Siahaan (November 1994).

ketaatan pada hukum, dan berusaha meningkatkan kesadaran hukum para pejabat, menekankan bahwa mereka tidak boleh dipandang “mengganggu pembangunan”. Strategi-strategi untuk melakukan hal ini ada beberapa.

Salah satu strategi awal adalah untuk menyebarkan informasi tentang apa persisnya yang dilakukan pengadilan dan apa sarasannya. Terutama dalam tahun pertama bekerjanya PTUN, ini adalah tugas tambahan yang penting bagi para hakim. Menurut Siahaan, yang menjadi ketua PTUN Bandung pada saat penelitian, inisiatif untuk mengadakan sesi informasi tidak selalu muncul dari pengadilan:

Biasanya permintaan untuk mendapat informasi diajukan setelah saya memberikan usulan, dalam konsultasi oleh pemerintah setempat [terkait perkara tertentu]. Di Bandung, ini [sesi informasi pada hari itu] adalah kali pertama dilakukan, tetapi di Medan jauh lebih sering. [...] Biasanya sesi-sesi demikian amat umum. Keluhan dari pemerintah yang paling sering kami dengar adalah, “Bagaimana kami bisa melaksanakan tugas-tugas pembangunan kalau direpotkan pengadilan tata usaha negara?” (Wawancara, November 1994).

Salah satu kuasa hukum pemerintah kota Bandung menekankan pentingnya sesi-sesi demikian:

Ya, ada penjelasan dari PTUN di Bandung. Ketika peradilan tata usaha negara mulai bekerja, perlu ada kerja sama, agar pemerintah memahami apa sasaran UU No. 5/1986.⁷⁰

Keperluan untuk menyediakan informasi akan semakin berkurang. Langkah penting yang telah diambil adalah uji material dalam peradilan tata usaha negara telah dimasukkan ke dalam kurikulum pelatihan untuk pegawai negeri sipil.⁷¹ Bahkan lebih menarik lagi, beberapa badan tata usaha negara telah mengambil inisiatif untuk mendapatkan informasi dari sumber-sumber lain dan meminta bantuan dosen untuk memberikan kursus pelatihan.⁷² Namun perlu waktu sebelum informasi demikian dipahami semua pegawai negeri, dan sampai saat itu, pengadilan mungkin akan melanjutkan usaha mereka untuk memberikan penjelasan.

Strategi kedua ketua pengadilan adalah dengan menjalin hubungan informal atau setengah formal dengan para pejabat penting setempat, misalnya dengan mengunjungi pejabat. Seperti dilaporkan ketua PTUN

⁷⁰ Wawancara dengan Denny Wahyudin (Oktober 1994).

⁷¹ Wawancara dengan Prof. Syafrudin, yang mengajar di Pusdiklat (Desember 1994).

⁷² Wawancara dengan Prof. Hadjon, pengajar kursus demikian (September 1993 dan November 1996).

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

Bandung Siahaan, “Saya telah mengunjungi gubernur di sini, dan saya masih ingin bertemu dengan walikota. Namun saya tidak akan menjadi anggota badan resmi apapun bersama dengan para pejabat (Wawancara, Oktober 1994). Bahaya yang mungkin timbul dari kunjungan demikian adalah bahwa para hakim bisa dianggap menunjukkan rasa tunduk mereka. Kehadiran pada acara-acara resmi dan seminar yang dihadiri para pejabat tidak menimbulkan masalah itu, dan bisa digunakan untuk memperbaiki hubungan.⁷³ Namun tidak demikian halnya dengan mantan ketua PTUN Jakarta Amarullah Salim, yang gemar menggunakan kesempatan demikian untuk melakukan serangan langsung terhadap pejabat tinggi:

Saya menghadiri satu seminar dengan Amarullah, yang berbicara setelah Soni Harsono [menteri pertanahan]. Kritiknya demikian pedas, dan dia menyerang Soni demikian kerasnya sampai-sampai saya membisiki Amarullah, “Apa iya perlu sekeras itu?” Kejadian itu benar-benar memalukan.”⁷⁴

Sebaliknya, penguasa bisa mengisolasi ketua pengadilan secara sosial dengan tidak mengundangnya ke acara-acara resmi. Tampaknya ini terjadi di Denpasar, di mana ketua PTUN tidak pernah mendapatkan undangan, dan juga tidak mendapatkan perkara (*Kompas*, 7 Mei 1997).

Batas terhadap kontak-kontak demikian tampaknya adalah keikutsertaan dalam forum-forum administrasi terinstitusionalisasi, seperti Muspida. Ketua PTUN Semarang Sukardi menegaskan bahwa partisipasi demikian tidak selalu dianggap baik, atau wajib, “Saya diminta walikota untuk bergabung dalam Muspida, namun itu adalah hal yang tidak terpikirkan. Itu akan amat merusak kemandirian sebagai hakim” (Wawancara, November 1994). Kadang-kadang ketua pengadilan negeri memang bergabung dalam Muspida (Lihat *Kompas*, 23 Oktober 1993), dan anehnya, Hakim Agung Chabib Sjarbini dalam sebuah artikel bahkan menegur para ketua pengadilan yang menjaga jarak:

Sejauh ini belum ada penilaian yang konkrit dan lengkap terhadap calon pimpinan pengadilan. Akibatnya adalah saya mendengar pimpinan pengadilan yang tidak suka menghadiri upacara bendera di kantor pemerintah atau Muspida, atau hadir tetapi pulang lebih awal, tidak menghadiri acara-acara pimpinan daerah. Ada juga pimpinan pengadilan yang terlalu pasif, tidak menunjukkan inisiatif atau terlalu kaku, sehingga penampilan mereka ketika berurusan dengan Muspida tidak harmonis (Sjarbini 1998:132).

⁷³ Pengamatan pribadi (Desember 1994).

⁷⁴ Wawancara dengan ketua PTUN Bandung Siahaan (November 1994). Mantan wakil ketua PTUN Jakarta Lotulung menyebutkan insiden serupa dalam kesempatan lain (wawancara, April 1996).

Meskipun kecemasan Sjarbini dapat dipahami, dalam kasus peradilan tata usaha negara amat diperlukan kehati-hatian agar kontak dengan Muspida –apalagi keanggotaan– tidak menjadi bumerang terhadap kemandirian pengadilan. Memang dilaporkan bahwa badan demikian digunakan untuk menekan ketua pengadilan perdata. Satu tulisan di surat kabar oleh hakim Sahhan Said, tentang pengalamannya sendiri, amat gamblang:

Kedudukan ketua pengadilan dalam Muspida sebagai penasihat Muspida [...] membuat hubungannya dengan anggota-anggota lainnya menjadi dekat, dan situasi demikian kadang-kadang bisa menghalangi kebebasan hakim, menurut pengalaman saya. Pada suatu kesempatan ketua pengadilan dipaksa untuk tidak memberikan perkara tertentu kepada saya akibat tekanan dari badan-badan lain melalui forum ini (*Suara Pembaruan*, 3 September 1995).

Satu sekutu kontroversial lain dari PTUN adalah badan intelijen Bakorstanas. Pendorong utama agar Bakorstanas mendukung PTUN adalah ketua PTUN Jakarta Mangkoedilaga. Setelah panglima daerah militer Jakarta dan pejabat Bakorstanas Hendropriyono mengunjungi PTUN Jakarta, Mangkoedilaga beberapa kali meminta dukungannya bila terdapat noneksekusi (*Kompas*, 1 November 1993).

Tentunya, kolega-kolega Mangkoedilaga seperti Lintang Siahaan – yang secara pribadi pernah menghadapi teror Bakorstanas – tidak menyukai sekutu demikian. Menurut mereka, keterlibatan badan ini hanya akan merugikan kedudukan pengadilan (Wawancara, Desember 1994), karena hingga titik tertentu Bakorstanas adalah kebalikan supremasi hukum. Selain itu, meskipun Bakorstanas tampaknya adalah sekutu yang kuat, ia tidak bersedia melangkah jauh untuk memastikan ketaatan pada putusan. Dalam beberapa perkara – misalnya *Hotel Citra* – surat-surat Bakorstanas untuk memastikan ketaatan pada putusan tidak bermanfaat (*Berita Buana*, 9 Januari 1997).

Strategi ketiga adalah memobilisasi masyarakat. Dalam banyak perkara yang dibahas dalam buku ini media memainkan peranan, menuntut penjelasan dari pejabat-pejabat yang melecehkan pengadilan, dan menyebarkan informasi tentang masalah pelaksanaan putusan, sukarnya menyeret pejabat untuk hadir dalam sidang dan sebagainya. Biasanya ketua-ketua pengadilan tidak perlu direpotkan untuk melakukan hal ini sendiri, karena media mengikuti dengan cermat peradilan tata usaha negara dan masalah-masalahnya.⁷⁵ Namun, sikap para hakim tata usaha negara juga memainkan peranan, artinya,

⁷⁵ Wawancara dengan hakim judges Lotulung dan Siahaan (Oktober dan Desember 1994). Ada banyak liputan pers tentang perkara-perkara di pengadilan tata usaha negara, dari *Tempo* hingga perkara-perkara sepele.

hakim yang lebih berani akan lebih mungkin untuk menarik perhatian pembaca dan mendapatkan lebih banyak liputan. Contohnya adalah jumlah pemberitaan tentang reaksi para ketua muda terhadap perilaku pejabat yang melecehkan peradilan tata usaha negara. Indroharto dan Olden Bidara selalu tegas dalam hal ini, sementara penerus mereka Th. Ketut Suraputra tidak. Sebagai akibatnya, jumlah pemberitaan menurun drastis, padahal jumlah kejadian tetap sama.

Kunci peranan media adalah usaha Orde Baru untuk mendapatkan legitimasi. Seberapa sensitifnya penguasa terhadap liputan pers yang negatif tampak jelas dari adanya kerangka yang luas untuk "mendisiplinkan" pers, dan pembredelan *Tempo*, *Editor*, dan *Detik* pada tahun 1994. Namun media tetap kritis terhadap rezim.⁷⁶ Sensitifnya penguasa terhadap liputan negatif ini juga tercermin di tingkat mikro, dalam usaha-usaha untuk memulihkan kesan negatif dalam kasus-kasus yang tampaknya remeh. Contohnya adalah surat pembaca di *Sinar Pagi*, dari kepala dinas informasi DKI Jakarta. Ia mengeluhkan bahwa suratnya yang terdahulu, yang memuat komentar tentang laporan tentang ketidaktaatan gubernur dalam perkara *Hotel Citra*, tidak diterbitkan. Hal ini, menurutnya, "merusak reputasi baik gubernur dan seluruh pemerintah daerah Jakarta" (*Sinar Pagi*, 3 Mei 1996).

Hingga saat ini, perhatian dari media kepada peradilan tata usaha negara terbatas pada media tulisan. Satu-satunya ketua yang muncul di televisi nasional adalah Benjamin Mangkoedilaga –yang pernah mengkritik kurangnya perhatian pada PTUN di media elektronik.⁷⁷ Selain itu, penggunaan media bukannya tidak menimbulkan masalah. Pers tidak hanya memantau kinerja penguasa, namun juga kinerja pengadilan. Tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa badan peradilan digambarkan secara amat negatif, dan meskipun peradilan tata usaha negara biasanya tidak terlalu dikritik dengan pedas seperti pengadilan negeri dan MA, mereka tidak bisa menghindari kesan tidak mangkus, korup, tidak berdaya secara politis dan tidak mampu melaksanakan putusan. Seperti diamati di depan, kesan tentang PTUN sebagai macan kertas bisa membuat warga negara enggan memasukkan gugatannya. Seperti dikeluhkan wakil ketua PTUN Jakarta Lotulung:

Tentu saja pers adalah pendukung penting untuk kami. Contohnya adalah

⁷⁶ Menurut Hill, hal ini dimungkinkan karena perpecahan di kalangan eksekutif sendiri. Pembredelan itu sendiri tampaknya amat kontroversial (Hill 1994:43).

⁷⁷ *Kompas*, 11 Januari 1992. Ironisnya, siaran berita pertama tentang hal ini menunjukkan sambutan Mangkoedilaga kepada lima *demang* (pemimpin tradisional) yang datang dari Kalimantan untuk menggugat menteri dalam negeri; esok harinya, mereka dipulangkan karena Mangkoedilaga menolak gugatan mereka. Mangkoedilaga tampil dalam kesempatan lain untuk diwawancara tentang putusan *Tempo*, namun siaran ini tiba-tiba dihentikan (*Forum Keadilan*, 14 Agustus 1995).

Basofi Soedirman [yang baru bersedia muncul di sidang sebagai saksi setelah diliput media secara intens]. Tetapi saya berharap agar mereka sekali-sekali menulis tentang perkara yang berjalan baik, meskipun saya paham kenapa mereka tidak melakukannya.⁷⁸

Strategi terakhir adalah memanfaatkan kenyataan bahwa pemerintah tidak bersifat monolitik, namun merupakan konglomerasi dari badan-badan dan pejabat-pejabat yang bersaing, dengan kepentingan dan tujuan yang beragam.⁷⁹ Persekutuan antara pejabat dan perusahaan atau individu –sering disebut sebagai kolusi– merajalela di Indonesia. Dalam perkara-perkara tertentu penggugat mendapatkan dukungan dari satu badan tata usaha negara yang bersaing dengan badan tata usaha negara yang digugat. Kolusi memungkinkan peradilan tata usaha negara untuk memberikan dukungan secara ad hoc – bukan struktural, namun terbatas pada perkara yang sedang dibahas.

Dalam beberapa perkara di buku ini, amat mungkin bahwa penggugat didukung oleh satu atau lebih pejabat. Contoh yang bagus adalah perkara yang dibahas dalam bab VI (bagian 1[b]), tentang sengketa izin lokasi antara pengembang TSI dan PDR. Sementara TSI didukung pemerintah kabupaten, tidak diragukan lagi bahwa tergugat PDR didukung oleh pejabat-pejabat lainnya, karena ipar presiden Probosoetedjo menjadi ketua dewan komisionernya. Contoh lain adalah gugatan Probosoetedjo terhadap menteri keuangan dan gubernur BI dalam perkara *Bank Jakarta*. Hampir tidak mungkin bahwa hakim-hakim dalam perkara ini berani menggunakan konstruksi yang luar biasa untuk penundaan (Lihat bab IV bagian 10) tanpa pendukung yang kuat. Hal serupa berlaku dalam perkara *Tempo* (lihat catatan kaki 76)

Sejauh ini menarik untuk mengamati bahwa DPR tidak termasuk dalam kalangan pendukung peradilan tata usaha negara. Parlemen biasanya adalah sekutu badan peradilan, karena mereka juga berusaha mengendalikan pemerintah, namun di Indonesia DPR malah sering kali dipertentangkan dengan badan peradilan. Pompe berpandangan bahwa penyebab sikap bermusuhan anggota DPR terhadap badan peradilan adalah rasa frustrasi:

Pedasnya kritik DPR terhadap badan peradilan adalah cerminan rasa frustrasi DPR tentang ketidakmangkusannya sendiri dan peminggirannya secara politik. Anggota DPR menyerang hakim karena mereka tidak bisa menyerang penguasa (Pompe 1997:58).

⁷⁸ Wawancara (Juli 1994). Kenyataannya, kadang-kadang laporan demikian diterbitkan (lihat misalnya *Kompas* 4 Maret 1994 tentang perkara *Jalan Sabang*).

⁷⁹ Beberapa ilmuwan politik menggambarkan tata usaha negara Indonesia dengan cara ini. Contoh-contoh yang paling terkenal adalah Emmerson (1983:1220–41) dan MacIntyre (1991).

Dalam berbagai kesempatan anggota DPR telah mendukung PTUN, baik dalam perjuangan untuk mendapatkan gedung pengadilan yang lebih baik, dan dalam kasus-kasus ketidaktaatan pada perintah penundaan atau putusan. Anggota DPR telah mengajukan pertanyaan kepada menteri kehakiman dan kadang-kadang menulis surat kepada pejabat,⁸⁰ namun karena di bawah Orde Baru mereka tidak memiliki kekuatan mangkus, dukungan mereka praktis hanya setingkat dukungan yang diberikan pers. Ini menimbulkan pertanyaan tentang apakah uji material dapat berfungsi secara mangkus di negara-negara nondemokratis, yang akan dibahas di bab penutup.

9. Kesimpulan

Beberapa temuan dalam penelitian ini bisa lebih dipahami bila kita mempertimbangkan perjuangan PTUN untuk mempertahankan otoritas mereka, baik terhadap eksekutif maupun masyarakat luas. Kekuasaan ini selalu terancam karena belum tercapai kesepakatan tentang aturan penyelesaian sengketa tata usaha negara yang memadai. Faksi-faksi dominan di kalangan eksekutif cenderung menolak tatanan mendasar supremasi hukum dan menafikan peran pengadilan.

Peradilan tata usaha negara hanya bisa bertahan bila mereka *tidak* dikendalikan –atau setidaknya tidak secara gamblang– oleh eksekutif. Meskipun campur tangan secara terang-terangan jarang terjadi dan meskipun beberapa putusan jelas bertentangan dengan kepentingan pemerintah, komentar-komentar di media tentang kinerja pengadilan menunjukkan bahwa mereka tidak berhasil menghilangkan kesan didominasi oleh eksekutif. Hal ini terutama disebabkan oleh masalah pelaksanaan perintah penundaan, yang tidak seperti pelaksanaan putusan, adalah hal yang sering terjadi. Ada pula masalah lain yang kurang diperhatikan, yang juga bermasalah pada kemampuan pemulihan yang dimiliki pengadilan ini, yaitu menumpuknya perkara di Mahkamah Agung. Namun, noneksekusi perintah pengadilan lebih parah, karena hal ini berarti bahwa pengadilan tidak saja tidak mangkus –mereka juga tidak berkuasa.

Penyebab lain hilangnya otoritas adalah maraknya korupsi di PTUN. Usaha mendapatkan pemasukan tambahan memang jarang menimbulkan pelelangan putusan secara terang-terangan, namun mempengaruhi proses pembuatan keputusan, lama proses hukum dan kecenderungan hakim untuk meluaskan kewenangan mereka untuk mencakup perkara-perkara yang berpotensi memberikan pemasukan tambahan. Hal ini mengganggu hubungan dengan pengadilan perdata,

⁸⁰ Lihat misalnya *Suara Pembaruan*, 19 Juni 1991; *Merdeka*, 11 November 1992; *Berita Buana*, 28 September 1992; *Kompas*, 2 Agustus 1996 dan 5 Agustus 1996.

yang sering kali kewenangannya dilanggar. Namun dampak terburuknya adalah bahwa hal ini menghilangkan keinginan semua pihak dalam gugatan untuk melaksanakan proses hukum sejauh mungkin sesuai hukum acara yang ada.

Tentu saja, korupsi bukan masalah yang hanya terdapat pada badan peradilan. Orde Baru dicirikan oleh KKN, dan hal ini juga memainkan peranan penting dalam menurunnya legitimasinya. Keberadaannya yang merajalela telah dicatat dalam banyak statistik tentang korupsi, dan Indonesia berada dalam daftar sepuluh besar negara terkorup.⁸¹ Korupsi di pengadilan dianggap lebih serius daripada di badan eksekutif, yang tentunya terkait dengan fungsinya. Pengadilan di dalam sistem supremasi hukum menuntut adanya netralitas sebagai prasyarat mutlak, atau seperti dikatakan pers Indonesia, pengadilan adalah “benteng terakhir keadilan.” “Rezeki” mereduksi pengadilan menjadi bagian kekuasaan yang dapat dimanipulasi oleh jaringan dan uang, seperti juga penguasa itu sendiri.

Maraknya korupsi juga melemahkan rasa saling percaya antara hakim dan pengacara, padahal ikatan antara kelompok-kelompok profesional hukum relatif lemah dibandingkan negara-negara *common law* dan banyak negara *civil law* Barat. Ini utamanya disebabkan oleh kurangnya komunikasi tentang masalah hukum di luar praktik sehari-hari di pengadilan dan diskusi di surat kabar. Penyebab lainnya adalah sistem pendidikan hukum dan orientasi politik yang berbeda di kalangan profesional hukum.

Namun, pengacara memiliki peran mutlak bagi pengadilan karena mereka menyediakan perkara-perkara untuk diperiksa. Bahkan meskipun para pengacara tidak bersikap positif terhadap PTUN, mereka masih terpengaruh doktrin hukum dan memilih untuk membawa perkara ke pengadilan, bukan forum-forum lainnya. Kepentingan bersama hakim dan pengacara sejauh ini masih memelihara aliran perkara ke dalam pengadilan tata usaha negara.

Hadiah dan suap juga telah mempengaruhi hubungan antara pengadilan dan kuasa hukum eksekutif, demikian juga masalah eksekusi perintah pengadilan. Namun, banyak kuasa hukum dari dinas hukum lebih memahami hukum tata usaha negara dibandingkan pengacara dan mereka lebih menghargai PTUN dibandingkan peradilan perdata. Namun tidak demikian halnya dengan jaksa – yang juga menjadi kuasa hukum – karena tidak menguasai hukum tata usaha negara.

Hubungan tidak stabil yang timbul dari masalah otoritas pengadilan telah mempengaruhi jalannya prosedur beracara. Hal ini meningkatkan peran para ahli hukum, memperkuat sifat prosedur yang akusatoris,

⁸¹ Lihat misalnya <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>.

IX. Pengaruh eksternal pada kinerja Pengadilan Tata Usaha Negara

dan membatasi penolakan perkara – semua ciri ini terdorong pula oleh latar belakang hakim dari hukum perdata.

Para hakim tata usaha negara dengan berbagai cara berusaha mengatasi masalah otoritas mereka. Dalam delapan tahun pertama, menurunnya kepemimpinan di lingkungan pengadilan ini dan dukungan struktural dari pemerintah membuat ketua-ketua pengadilan harus membela pengadilan mereka. Mereka menggunakan beberapa strategi untuk tujuan ini, beradaptasi dengan penguasa yang patrimonial –dengan menjalin hubungan informal dan memanfaatkan pluralisme birokratis– dan menekankan ketaatan pada hukum –dengan menyediakan informasi bagi pejabat dan mengumumkan bila ada ketidaktaatan melalui media. Strategi terakhir ini tampaknya penting, namun diwarnai ambivalensi karena di sisi lain ia mengungkapkan kelemahan pengadilan dan bisa membuat calon penggugat enggan berurusan dengan pengadilan. Di sisi lain, adaptasi terhadap pola-pola patrimonial penguasa politik dan administratif juga melemahkan akar peradilan tata usaha negara, yaitu sistem tata usaha negara yang legal-rasional dan ketaatan pada hukum.

BAB X

Kesimpulan

Catatan kinerja peradilan tata usaha negara Indonesia sejak tahun 1991 hingga ditulisnya buku ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum yang mangkus bagi warga negara untuk melindungi mereka dari penguasa masih jauh dari terjamin. Pengadilan sering kali sukar diakses, kewenangan mereka terbatas, dan lebih penting lagi, mereka tidak dapat menghasilkan putusan-putusan yang dapat diramalkan yang didukung oleh penalaran hukum yang konsisten dan dihargai oleh penguasa.

Di sisi lain, peradilan ini pun tidak dapat dipandang sebagai kegagalan total. Keberadaan mereka saja sudah memfokuskan perhatian pada pentingnya penyelenggaraan negara yang berdasarkan ketaatan pada hukum. Peradilan ini telah memicu banyak perdebatan tentang supremasi hukum, dan menunjukkan kepada banyak pejabat letak tanggung jawab hukum mereka. Pendirian peradilan tata usaha negara telah disertai ditingkatkannya perhatian pada masalah-masalah hukum dalam pendidikan pegawai negeri sipil. Selain itu, kecemasan pengadilan bahwa arus masuk perkara akan berhenti bila putusan selalu memenangkan penguasa membuat mereka berusaha lebih mandiri. Kenyataannya, pengalaman mereka menghadapi perkara-perkara yang melawan penguasa telah mendorong pendekatan yang lebih konsisten, mandiri dan profesional dibandingkan di peradilan perdata. Bila kita memperhatikan perubahan ke arah pemerintahan demokratis yang berkomitmen pada supremasi hukum, temuan-temuan ini memberikan harapan bahwa peradilan tata usaha negara pada akhirnya akan memiliki dampak yang positif dan berkepanjangan, meskipun pada saat ini kinerja mereka masih memerlukan banyak perbaikan.

Ketika kita memperhatikan dampak politis yang ditimbulkan peradilan tata usaha negara pada Orde Baru, pastilah kita simpulkan bahwa pada akhirnya mereka membantu membongkar legitimasi rezim tersebut. Sementara –ironisnya– peradilan ini dibentuk untuk memperkuat legitimasi, sebagai jawaban terhadap seruan untuk transparansi dan kontrol terhadap penguasa, kenyataannya peradilan ini telah mengungkap sifat otoriter rezim. Telah ada arus publisitas negatif yang terus menerus tentang pengabaian perintah pengadilan,

dan banjir pemberitaan tentang perkara-perkara tertentu, seperti *Tempo* dan *Bank Jakarta*.

Namun, ini adalah proses bertahap. Tidak pernah ada keraguan bahwa tugas PTUN adalah tugas yang sukar, namun ketika mereka mulai bekerja pada tahun 1991, suasana keterbukaan dan semakin rentannya Orde Baru pada pengaruh masyarakat tampaknya memberikan kesan bahwa kompromi-kompromi dalam UU PTUN tampaknya masuk akal.¹ Media memberikan komentar-komentar yang mendukung, dan pengadilan tampaknya memiliki kesempatan yang cukup. Semua ini berubah dengan memburuknya iklim politik, dengan titik balik pambredelan *Tempo* dan serbuan ke kantor PDI.

Efektivitas peradilan tata usaha negara mensyaratkan perubahan hukum dan institusional yang luar biasa. Masalah utamanya adalah peninggalan administrasi patrimonial dari Orde Baru, yang dicirikan kerahasiaan, KKN dan persepsi tentang sifat pemerintahan yang amat terpribadi.² Hal-hal ini saja sudah merupakan halangan besar terhadap pengendalian oleh badan peradilan; selain itu mereka tidak memungkinkan adanya sistem regulasi hukum terhadap badan-badan tata usaha negara secara koheren. Di bawah Orde Baru hukum bersifat purposif dan represif, sebagai instrumen untuk pembangunan ekonomi dan pengendalian.³ Selain itu, kemandiriannya diperlemah oleh ketiadaan elite atau profesional hukum, yang dapat mempengaruhi pembentukan hukum secara koheren dalam proses perancangan, penafsiran dan penerapan hukum. Arus informasi tentang hukum dibatasi dan hal ini berdampak negatif terhadap perkembangan elite hukum.

Bila peradilan tata usaha negara diharapkan memberikan perlindungan yang mangkus bagi warga negara dari penguasa, budaya hukum dan administratif haruslah berubah. Sementara ini hal yang sukar

¹ Dua penelitian pertama yang menilai kinerja peradilan tata usaha negara mendukung dugaan ini; lihat Quinn (1994) dan Bedner (1997).

² Ini berarti bahwa keputusan pemerintah tidak dianggap terikat pada jabatan tertentu, melainkan pada pribadi tertentu. Tampaknya menganggap kekalahan dalam berperkara sebagai kekalahan pribadi merupakan faktor pendorong masalah pelaksanaan putusan yang dibahas di atas. Banyak pejabat menganggap perintah pengadilan tata usaha negara sebagai serangan terhadap pribadi, yang mendorong Ismail Saleh untuk mengulangi terus menerus pernyataannya bahwa putusan tidak mengalahkan pejabat, melainkan keputusan pejabat tersebut (lihat *Kompas*, 19 November 1991; *Suara Pembaruan*, 10 April 1991).

³ Analisis yang cermat tentang masalah ini dibuat oleh Niessen (1999:326–31). Penelitian lain yang lebih awal dan kurang mendetil adalah Gray (1989). Menarik untuk memperhatikan bahwa masalah serupa mengganggu usaha negara-negara kesejahteraan modern untuk memecahkan masalah-masalah tertentu dengan bentuk-bentuk baru peraturan administratif yang bertentangan dengan unsur-unsur supremasi hukum seperti prinsip kesetaraan dan jaminan hukum. Beberapa contoh terkenal dapat ditemukan dalam kritik-kritik berikut: Kamenka, E. dan A.E-S. Tay (1975); Nonet, P. dan P. Selznick (1978); dan Teubner (1993). Bdk. Cotterrell (1992:161 dst.).

direncanakan, proses ini dapat dirangsang oleh langkah-langkah nyata yang bersifat legal atau institusional, untuk menanggapi kelemahan-kelemahan dalam praktik peradilan tata usaha negara yang sudah ada.

Dalam bagian berikut ini saya akan berusaha memberikan sumbangan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan itu, dengan menyimpulkan masalah-masalah yang dicatat pada bab-bab terdahulu dan memberikan usulan perbaikan yang mungkin dilakukan.

1. Masalah-masalah tentang konsep-konsep dasar dan hukum acara

Kelompok masalah yang pertama berakar pada UU PTUN tahun 1986. Pertama, kewenangan absolut peradilan tata usaha negara pada saat ini relatif terbatas, dibatasi oleh keputusan-keputusan tata usaha negara secara individual, meskipun interpretasi yudisial kadang-kadang dapat memperluas cakupannya. Dari perbuatan-perbuatan tertentu, tidak ada perlindungan sama sekali bagi warga negara; dalam beberapa kasus warga negara tidak tahu pengadilan mana yang harus ia datangi; dan dalam kasus lainnya gugatan harus dicatatkan di peradilan tata usaha negara maupun perdata (Bab III bagian 1 dan bab VI).

Diperlukan beberapa langkah legislatif untuk memperbaiki cacat-cacat ini. Pertama, kewenangan peradilan tata usaha negara harus diperluas untuk mencakup peraturan-peraturan yang bersifat umum. Hal ini tidak serevolusioner tampaknya, karena pengadilan telah diasumsikan berkewenangan untuk memerintahkan tergugat membatalkan keputusan yang berdasarkan peraturan yang melanggar perundang-undangan yang lebih tinggi (Bab III bagian 4(a)). Kewenangan atas peraturan-peraturan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dapat diserahkan kepada pengadilan tingkat pertama (di mana terdapat satu pengadilan pada setiap provinsi), sementara peraturan-peraturan pemerintah pusat sebaiknya diajukan ke PTTUN Jakarta.⁴ Hal ini dapat mengurangi beban kerja MA, sambil memberikan kesempatan kepada pengadilan tinggi tersebut untuk mengembangkan keahlian khusus. Pembagian kewenangan demikian juga akan sesuai dengan desentralisasi yang diperkenalkan UU No. 22/1999 dan dilaksanakan oleh pemerintahan Wahid-Megawati. Uji yudisial perundang-undangan formal adalah hal yang lain; bila dimungkinkan, hal ini sebaiknya dipercayakan kepada Mahkamah Agung, demi kepastian hukum.⁵

Cara yang kedua adalah perluasan kewenangan untuk mencakup semua keputusan yang berdasarkan pada hukum publik. Sistem yang

⁴ Bila yurisdiksi diperluas begitu saja, PTUN Jakarta akan memegang yurisdiksi atas perkara-perkara itu. Ini tampaknya tidak diinginkan, mengingat besarnya beban tanggung jawab dan waktu yang diperlukan untuk menjamin tercapainya kepastian hukum.

⁵ Untuk argumen yang mendukung, lihat Pompe (1996:403).

sudah ada ini hanya mencakup keputusan yang berdasarkan pada hukum tata usaha negara, meskipun dalam praktiknya pengadilan tidak terlalu ketat dalam hal ini (Bab III bagian 1(c) dan bab VII).

Selain itu, kita melihat bahwa kewenangan peradilan tata usaha negara amat tercampur baur dengan peradilan perdata, terutama dalam perkara-perkara tentang ganti kerugian dan hukum agraria, dan ini menimbulkan kebingungan bagi penggugat.⁶ Artinya, perlu ada pembagian tugas yang jelas antara peradilan tata usaha negara dan perdata. Satu solusi adalah untuk memberikan kewenangan penuh kepada PTUN dalam semua perkara gugatan terhadap penguasa, termasuk yang berdasarkan pada perbuatan nyata. Selain itu, mereka juga seharusnya diberikan kekuasaan penuh untuk memberikan ganti kerugian, dan peraturan ganti rugi dari pemerintah yang ilegal harus dibatalkan, untuk mengembalikan kekuasaan PTUN untuk memutus perkara-perkara ini sesuai UU PTUN (Bab IV bagian 21).

Pada saat yang sama, kewenangan atas perkara-perkara sengketa lahan –termasuk yang melibatkan BPN– sebaiknya dikembalikan ke peradilan perdata, lebih baik lagi bila diberikan kepada mahkamah khusus di dalamnya. Ini akan memberikan kejelasan bagi para pencari keadilan dan menghilangkan keharusan untuk mengajukan dua gugatan dalam perkara yang sama (Bab VI bagian 2 dan 3). Atas alasan yang sama, masalah kewenangan atas pelelangan oleh Kantor Lelang Negara harus diatur hukum, karena surat edaran yang ada kini masih belum cukup untuk mencegah tercampur baurnya kewenangan (Bab III bagian 1(d)).

Kita juga telah melihat bahwa pengadilan sukar diakses oleh banyak calon penggugat. Hanya ada satu PTUN per provinsi, sementara peraturan tentang kewenangan relatif menguntungkan pihak tergugat (Bab IV bagian 4). Untuk memperbaiki akses, kewenangan relatif sebaiknya dinilai dari tempat tinggal penggugat. Ini juga akan menyelesaikan masalah ketidakpastian tentang pengadilan mana yang didatangi, bila tidak jelas badan mana yang memiliki kekuatan hukum untuk menerbitkan keputusan yang digugat.⁷ Bila langkah serupa diterapkan pada gugatan terhadap keputusan-keputusan yang diambil pada langkah banding administratif, beban kerja PTTUN Jakarta dan PTTUN lainnya akan lebih terdistribusi dengan berimbang.⁸

Namun, perbaikan akses ke pengadilan tidak bisa dicapai dengan

⁶ Bab IV bagian 20 (ganti rugi), bab III bagian 1(d), dan bab VI bagian 2 (hak milik).

⁷ Terutama karena persoalan pendelegasian wewenang tidak jelas, lihat bab III bagian 1(b).

⁸ Bab III bagian 1(f). Tentu saja keperluan akan langkah demikian akan amat berkurang bila desentralisasi benar-benar terlaksana.

X. Kesimpulan

langkah perundang-undangan demikian. Luasnya wilayah yang dicakup kewenangan satu PTUN bisa dipandang sebagai kemunduran dalam hal perlindungan hukum bagi warga negara, dibandingkan sistem gugatan terhadap penguasa yang sudah ada sejak sebelum 1991, karena jumlah PTUN hanya seperempatbelas jumlah pengadilan negeri yang ada di masing-masing kabupaten (Bab II bagian 7). Satu kemungkinan pemecahan adalah sistem serupa pengadilan berpindah (*circuit court*), meskipun lebih murah. Dalam sistem itu, gugatan yang dialamatkan ke sebuah PTUN bisa dicatatkan di pengadilan perdata di kabupaten di mana tidak terdapat PTUN. Pengadilan negeri akan mengirimkan gugatan ini ke PTUN untuk verifikasi. Gugatan ini kemudian dapat disidangkan oleh hakim tata usaha negara di gedung pengadilan negeri di kabupaten tempat gugatan dicatatkan. Sedikitnya beban kerja di hampir semua PTUN akan memungkinkan prosedur ini dilaksanakan, dengan syarat bahwa jumlah persidangan dibatasi (Bab VIII bagian 5(a) dan bab III bagian 17). Selain itu, pengumuman putusan bisa dilakukan di PTUN itu sendiri. Bila setelah jangka waktu tertentu PTUN di provinsi tertentu tidak memiliki waktu dan sumber daya untuk menanggapi semua perkara di wilayah kewenangannya, pengadilan baru bisa dibentuk. Dengan cara ini, sistem demikian bisa memberikan kontribusi bagi perencanaan pendirian PTUN secara mangkus (Bab VIII bagian 2 dan 3).

Dengan saran ini, saya sudah mulai membahas kelompok masalah berikutnya, yaitu tentang hukum acara di PTUN. Dalam praktiknya, salah satu cacat berat hukum acara tata usaha negara adalah bahwa ia tidak sangkil, tercermin dari besarnya jumlah sidang yang tidak banyak memberikan informasi tambahan bagi hakim. Yang menjadi akar masalah ini adalah ketidakpastian yang dialami kedua pihak tentang posisi hukum mereka, yang mendorong mereka untuk memberikan semua informasi yang mereka pikir bisa mendukung, meskipun tidak terlalu relevan (Bab IV bagian 18). Hal ini bisa dicegah dengan mewajibkan hakim untuk membuat putusan sela (seperti disarankan Indroharto), yang memuat rangkuman pertanyaan-pertanyaan yang belum terjawab, bersama dengan panduan pembuktian. Untuk mencegah penyalahgunaan, keputusan itu tidak boleh diprotes melalui banding. Kedua pihak akan mengetahui apa yang diharapkan dari mereka, dan akan tidak lagi membanjiri pengadilan dengan informasi yang tidak diperlukan.

Bagian lain dari hukum acara tata usaha negara yang tidak bekerja baik adalah pemeriksaan dengan acara cepat. Pada saat ini, prosedur ini nyaris tidak berguna bila putusan pada tingkat pertama diajukan banding, karena prosedur berikutnya, yaitu kasasi, memerlukan waktu yang panjang (Bab IV bagian 11). Artinya, perlu ada prosedur setara pada tingkat banding dan kasasi, meskipun dalam bentuk batasan

waktu saja. Untuk mencegah penyalahgunaan, pengadilan tinggi dan MA harus mengecek terlebih dahulu apakah penting untuk menyelesaikan perkara dengan cepat.

Penyebab lain proses hukum yang berkepanjangan adalah penumpukan perkara di MA (Bab IV bagian 24(b)). Meskipun tidak mengurus banyak perkara tata usaha negara, jumlah perkara yang menumpuk pasti akan meningkat bila MA terus dibebani perkara perdata dan pidana. Satu-satunya pemecahan adalah menyelesaikan masalah ini secara penuh dan membatasi kesempatan kasasi, misalnya dengan membatasi kasasi untuk perkara-perkara yang terkait dengan peraturan umum, hukum konstitusi dan perkara yang melibatkan objek dengan nilai finansial tertentu.

Seperti dipaparkan pada bab III, masalah hukum di peradilan tata usaha negara tidak terbatas pada kewenangan dan acara. Beberapa konsep dasar uji material ditafsirkan secara luas, yang melemahkan kepastian hukum. Contoh yang baik adalah batasan daluwarsa perkara, yang ditafsirkan sedemikian rupa oleh hakim sehingga keputusan yang diterbitkan lebih dari 30 tahun sebelumnya dicakup dalam kewenangan mereka. Contohnya adalah pengajuan gugatan terhadap perintah ulang pembongkaran atau penggusuran, dan "rantai" keputusan tata usaha negara di mana hanya keputusan terakhir yang termasuk dalam batasan daluwarsa (Bab III bagian 3). Penafsiran demikian bisa dicegah dengan mudah oleh formulasi yang lebih baik terhadap Pasal 55 UU PTUN.

Konsep lain yang menimbulkan pertanyaan adalah prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik. Ironisnya, meskipun pemerintah enggan menambahkannya sebagai dasar pengujian dalam UU PTUN, penerapan mereka tetap dilakukan, namun sebagai akibatnya timbul kebingungan tentang apa saja yang termasuk ke dalamnya. Sebagai akibatnya, para hakim menafsirkan dan menerapkannya dengan cara-cara yang amat berbeda (Bab III bagian 4). Untuk mendorong pemahaman yang lebih baik terhadap prinsip-prinsip itu, dan penerapannya secara seragam di pihak pejabat dan kuasa hukum, akan lebih baik untuk melakukan kodifikasi, atau setidaknya dinyatakan kembali oleh Mahkamah Agung.

Tampaknya formulasi pepulih-pepulih dapat membingungkan, dan bahkan hakim pun tampaknya tidak memperhatikan hal ini. Sementara UU PTUN hanya memberikan kekuasaan untuk memerintahkan pencabutan keputusan, hakim sering kali membatalkan keputusan yang digugat, bahkan memerintahkan untuk mengeluarkan keputusan yang baru, sesuai dengan pedoman yang diberikan dalam putusan (Bab IV bagian 19). Dalam pandangan saya, praktik ini semestinya diledakkan. Pemberian kekuasaan penuh kepada PTUN untuk membatalkan keputusan akan menghilangkan ketidakpastian bila ada gugatan lebih lanjut terhadap kerugian berdasarkan keputusan yang digugat. Selain

itu, hal ini merupakan dukungan moral yang penting bagi kedudukan peradilan tata usaha negara. Dimuatnya pedoman dalam putusan bahkan merupakan langkah lebih lanjut lagi, namun ini juga perlu didukung demi kemangkusan. Namun, pedoman demikian haruslah dibatasi ke masalah-masalah legalitas, untuk mencegah pengadilan campur tangan dengan kekuasaan kebijaksanaan pemerintah.

Kekuasaan pemulihan pengadilan juga mencakup pelaksanaan putusan dan perintah penangguhan; ini adalah bagian praktik peradilan tata usaha negara yang ternyata amat bermasalah (Bab IV bagian 10 dan 23, Bab IX bagian 1). Meskipun masalah ini tidak bisa diselesaikan hanya dengan reformasi hukum, beberapa dari langkah berikut ini mungkin bisa membantu memecahkannya. Satu pemecahan adalah penetapan denda harian bila putusan tidak segera dilaksanakan. Meskipun pengumpulan denda ini tidak mudah, ketiadaan hukuman bagi pejabat yang membandel memiliki dampak psikologis yang amat buruk.⁹

Kemungkinan lainnya adalah dengan mewajibkan tergugat yang kalah untuk melapor ke pengadilan tingkat pertama tentang bagaimana dan kapan mereka memenuhi amar putusan. Satu keunggulan dari hal ini adalah karena ia bisa memberikan informasi kepada pengadilan tentang seberapa luasnya masalah yang ada. Selain denda harian, ketidaktaatan bisa juga dihukum melalui publikasi,¹⁰ dan suatu prosedur yang serupa dengan prosedur bila terjadi penghinaan terhadap pengadilan (*contempt of court*).

2 Masalah-masalah yang terkait hukum substantif

Hakim-hakim di negara berkembang sering menghadapi perbedaan antara norma hukum dan sosial,¹¹ dan peradilan tata usaha negara Indonesia bukanlah pengecualian. Masalah ini muncul dalam perkara-perkara perkawinan dan pencatatan tanah, dan meskipun prinsip tata usaha negara yang baik bisa membantu mencapai pemecahan yang bisa diterima, tuduhan formalisme –atau justru sebaliknya– sering kali

⁹ Kemungkinan ini terdapat di banyak negara, seperti Prancis dan Cina. Peradilan tata usaha negara Cina bahkan dapat memerintahkan bank untuk membayarkan jumlah denda atau ganti rugi yang akan dibayarkan; tampaknya ini memberikan posisi tawar kuat bagi pengadilan melawan penguasa (Ying (1997:57).

¹⁰ Kemangkusan publikasi sebagai bentuk hukuman di Indonesia telah ditunjukkan dalam kasus perusahaan-perusahaan penyebab polusi dalam program Proper, yang dilaksanakan Bapedal (lihat Makarim 1998).

¹¹ Usaha mencapai unifikasi dan modernisasi hukum tidak bisa tidak menimbulkan masalah legitimasi, dan peringatan telah diberikan oleh banyak penulis dalam hal administrasi keadilan dalam hukum perdata dan pidana (lihat misalnya Von Benda-Beckmann (1984); Lev (1985); Pompe (1996). Ini disebabkan kedudukan hakim, yang berperan sebagai agen negara terpenting di garis depan antara negara dan masyarakat. Untuk pembahasan lebih umum tentang masalah ini, lihat Tamanaha (1993); Allott (1981).

terdengar. Sifat politis dari masalah ini menyulitkan upaya pemecahan, karena menuntut negara untuk mengabaikan usahanya melakukan unifikasi dan modernisasi hukum.

Selain itu, sifat perundang-undangan Indonesia kadang kala amat umum, sehingga sukar untuk menguji kembali keputusan-keputusan secara individual.¹² Ini terutama berlaku pada undang-undang dan ketetapan MPR. Masalah-masalah ini mensyaratkan perubahan dalam praktik pembuatan undang-undang. Langkah ke arah desentralisasi dan demokratisasi mungkin bisa berpengaruh positif pada proses ini.

Masalah-masalah mendasar lainnya tentang hukum substantif bisa diatasi dengan lebih mudah. Salah satunya adalah akses ke perundang-undangan (Bab IV bagian 16). Pada saat ini, warga negara, pengacara dan bahkan hakim sepenuhnya tergantung pada kebaikan hati pejabat untuk mendapatkan peraturan-peraturan demikian, yang hampir semuanya tidak bisa didapatkan di perpustakaan umum. Meskipun pejabat mungkin saja bersedia memberikan peraturan-peraturan demikian, prinsip kesetaraan dapat dijamin melalui UU Kebebasan Mendapatkan Informasi yang menjamin akses ke dokumen-dokumen resmi. Selain itu, akan amat praktis bila peraturan-peraturan dapat diakses melalui Internet.¹³

Lingkup-lingkup spesifik hukum substantif yang dibahas pada bab V hingga VII juga menampilkan masalah-masalah spesifik. Dalam hal hukum agraria, masalah-masalah ini biasanya terkait dengan pelanggaran hukum dalam prosedur penyitaan dan aturan-aturan yang bertentangan tentang penguasaan tanah secara tidak sah (Lihat bab IV). Kedua perangkat peraturan ini harus dipertimbangkan kembali, dan memang sudah ada beberapa perbaikan (Misalnya melalui Keppres No. 5/1993). Sumber masalah lainnya adalah ketiadaan sistem pencatatan yang memadai. Namun ini adalah suatu hal yang rumit, karena adanya perbedaan antara hak tanah modern dan tradisional, sehingga pemecahan yang seragam akan amat sulit diterapkan.¹⁴

Undang-undang kepegawaian adalah contoh paling gamblang suatu kerangka "hak-hak dan kewajiban yang bersifat kabur". Dua kekurangan yang amat menonjol adalah ketiadaan aturan yang menjelaskan hukuman disiplin apa yang bisa diterapkan terhadap pelanggaran tertentu, dan ketiadaan standar untuk pemindahan (Bab

¹² Lihat pada khususnya bab V dan VII. Keperluan akan perundang-undangan yang lebih tajam sangat penting dalam uji material peraturan-peraturan umum. Bdk. Niessen (1999:327-9).

¹³ Beberapa badan pemerintah telah memulai hal ini. Misalnya lihat laman Bapedal, <http://www.bapedal.go.id>.

¹⁴ Untuk kemungkinan pemecahan masalah saya merujuk Fitzpatrick (1977:171-212).

V). Kedua masalah ini bisa diselesaikan dengan peraturan yang lebih spesifik, sementara *konduite* dapat dipergunakan kembali sebagai patokan kinerja pegawai negeri, sehingga mencegah penggunaan perpindahan sebagai hukuman disiplin.

Hukum konstitusi juga memuat aturan-aturan yang saling bertentangan. Salah satunya adalah peraturan tentang perkawinan, yang melanggar kebebasan beragama yang dijamin konstitusi (Bab VII bagian 1(b)) dan perlu dipertimbangkan kembali. Organisasi politik juga diatur dengan amat ketat di bawah Orde Baru dan nyaris tidak memberikan kesempatan bagi peradilan tata usaha negara untuk melakukan uji material. Sementara kini keadaan berubah,¹⁵ organisasi-organisasi keagamaan masih belum beradaptasi dan mengalami batasan-batasan serupa pada masa Orde Baru. Secara umum, pengujian materi oleh peradilan bisa amat terbantu bila deklarasi hak-hak asasi dimuat dalam konstitusi.

3. Masalah-masalah institusional

Masalah-masalah peradilan tata usaha negara tidak terbatas pada hukum dan pembuatan hukum; banyak pula masalah institusional. Masalah-masalah ini dapat dikelompokkan menjadi (a) masalah kemandirian peradilan dari badan eksekutif, (b) masalah tentang profesionalisme dan (c) masalah kewenangan peradilan di mata masyarakat.

Berkaitan kelompok masalah pertama, dapat dilihat bahwa para hakim tata usaha negara Indonesia belum sepenuhnya berhasil memelihara kemandirian mereka dari eksekutif. Meskipun tidak sepenuhnya (seandainya tergugat selalu menang, tidak akan ada yang mengajukan gugatan), pengadilan jelas selalu berada dalam tekanan dan dalam kasus-kasus tertentu telah mengalah. Campur tangan langsung eksekutif dalam hal-hal tertentu dan manipulasi sistem karier merupakan bagian praktik peradilan tata usaha negara (Bab IX bagian 1). Di tangan pemerintah Orde Baru, manipulasi sistem karier amatlah mangkus dalam memastikan ketaatan peradilan. Kenyataannya, hal ini dipergunakan tanpa perlawanan setelah pemerintah menguasai pimpinan Mahkamah Agung pada dasawarsa 1970-an (Bab II bagian 5). Selain itu, ketiadaan patokan yang jelas tentang kinerja dan ketidaksetaraan jabatan yang secara resmi dianggap setara memberikan kesempatan untuk menyalahgunakan kebijaksanaan dalam proses ini. Pemindahan sering kali digunakan untuk menghukum hakim, dan sistem ini sendiri menjadi sumber korupsi (Bab VIII bagian 3(f)).

Kelompok masalah yang kedua, yang terkait kurangnya profesionalisme di kalangan hakim, terkait amat erat dengan masalah-

¹⁵ Untuk gambaran sekilas, lihat Pompe (1999b:6-18).

masalah umum tentang hukum di Indonesia: tidak memadainya pendidikan hukum, ketiadaan perpustakaan yang baik, tidak diterbitkannya putusan dan lain-lain. Singkatnya, syarat-syarat yang diperlukan untuk memelihara sistem hukum yang merdeka tidak terpenuhi. Keengganan pemerintah untuk mengeluarkan dana untuk menarik para calon yang paling mumpuni ke dalam badan peradilan telah memperparah keadaan ini, sementara dana untuk pelatihan kehakiman juga amat terbatas. Selain itu mutu hakim tata usaha negara berkurang antara tahun 1991–1998, karena peradilan tata usaha negara tidak dapat menerima calon-calon yang baru lulus, sementara hanya sedikit hakim peradilan umum yang mau berpindah. Akibatnya, jabatan-jabatan kosong ini diisi oleh panitera, karena tidak ada calon lain yang memadai (Bab VIII bagian 3(b)).

Terakhir, hakim-hakim di Indonesia tidak terlalu dipandang oleh masyarakat. Sementara ini utamanya disebabkan ketiadaan penghargaan dari pemerintah terhadap kemandirian peradilan, ada pula sebab-sebab lainnya. Yang paling mendasar adalah hilangnya gengsi para hakim karena rendahnya gaji.¹⁶ Pesatnya perubahan pola-pola harapan dan nilai-nilai di masyarakat Indonesia secara luas telah memperparah keadaan ini, karena gengsi kini lebih dikaitkan pada uang dibandingkan pada masa sebelumnya (Bab IX bagian 2).

Hilangnya gengsi ini telah mempengaruhi wewenang yang dimiliki hakim, sehingga menimbulkan permasalahan perekrutan dan semakin rentannya hakim melakukan korupsi. Korupsi berdampak buruk terutama karena melemahkan kesan tentang ketidakberpihakan yang amat penting bagi supremasi hukum. Bila salah satu pihak membayar hakim, hal ini merontokkan kerangka sistem bekerjanya para hakim. Bila pejabat dianggap tidak berpihak, hakim haruslah sepenuhnya tidak berpihak: uji material merupakan jaring pengaman bagi warga negara apabila pejabat tidak menaati prinsip ketidakberpihakan tersebut.¹⁷

Masalah-masalah ini amat sulit dipecahkan karena berakar pada pola-pola kemasyarakatan yang telah berkembang selama bertahun-tahun. Namun, langkah-langkah tertentu tidak bisa ditinggalkan, bila kita hendak menciptakan iklim yang akan membantu peradilan tata usaha negara melaksanakan tugas mereka sesuai dengan harapan yang

¹⁶ Di beberapa negara hakim memiliki sumber kewenangan lain. Di beberapa negara jajahan Inggris, misalnya, hakim mendapat penghargaan dari unsur-unsur karismatik dan ritualistik yang dikaitkan dengan sistem *common law* (lihat Cotterrell 1992:229–30; lebih khususnya Bakker [1997] tentang Sri Lanka dan India). Para hakim Indonesia tidak memiliki karisma dari *common law*, dan tidak juga kewenangan tradisional dalam masyarakat luas, seperti dahulu dimiliki hakim-hakim adat pada masa penjajahan.

¹⁷ Terdapat perbedaan antara para pegawai yang meminta pembayaran tambahan untuk layanan yang sudah baku, dan pegawai yang meminta hal serupa dalam kondisi persaingan antara dua atau lebih pihak untuk mendapatkan suatu hak.

X. Kesimpulan

ada dalam gagasan supremasi hukum.

Pertama dan utama, gaji hakim harus ditingkatkan dengan luar biasa. Pada tahun 1994, rata-rata gaji hakim di pengadilan negeri tingkat pertama tidak lebih dari lima kali gaji rata-rata buruh di Indonesia.¹⁸ Ini amat rendah dibandingkan dengan gaji di negara-negara berkembang lainnya, yang berkisar dari 10 hingga 33 kali gaji rata-rata.¹⁹ Maka, peningkatan gaji sebesar 100 hingga 200 persen masih tepat. Hal ini akan memberikan dampak positif bagi kewenangan maupun proses perekrutan.

Bila perekrutan untuk peradilan tata usaha negara masih tetap menjadi masalah, satu pemecahan adalah untuk memberikan gaji lebih tinggi kepada hakim tata usaha negara dibandingkan hakim pengadilan umum. Meskipun kenaikan gaji tidak cukup untuk menghapuskan korupsi, ini adalah prasyarat mutlak (Bab VIII bagian 3). Selain itu, perbedaan gaji antara pengadilan tingkat pertama, pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung harus dikurangi. Hal ini akan menambah kemandirian hakim di tingkat pertama, yang sekarang memiliki insentif finansial yang kuat untuk berusaha menaikkan kedudukan mereka (Bab VIII bagian 3).

Masalah penting yang terkait dengan manajemen karier adalah penetapan syarat yang jelas untuk kenaikan pangkat. Hal ini bisa dilakukan dengan memperkuat peran konduite dan memulihkan sistem eksaminasi yang pernah digunakan di pengadilan negeri hingga dasawarsa 1970-an.²⁰ Kedua langkah ini akan menjamin bahwa hakim tidak sepenuhnya tergantung pada ketua pengadilan, yang mengisi konduite mereka.

Kedua, perlu disusun urutan pengadilan atas dasar beban perkara, daya tarik tempat dan ketersediaan tunjangan. Dengan cara itu akan jelas apakah suatu pemindahan berarti kenaikan pangkat atau bukan (Bab VIII bagian 4). Aturan-aturan resmi tentang mutasi haruslah diperkenalkan, dan keputusan-keputusan yang menyeleweng dari aturan tersebut haruslah dilengkapi dengan pembenaran. Selain itu, perlu ada badan terpisah untuk mendengar keluhan terhadap keputusan pemindahan.

Perubahan lain dalam sistem karier yang ada kini adalah untuk

¹⁸ Gaji hakim ditentukan sebesar Rp680.000 per tahun (lihat bab VIII bagian 3[b]), sementara menurut laporan Bank Dunia 1995, rata-rata pendapatan per kapita Indonesia adalah USD 880 (World Bank 1995).

¹⁹ Dakolias memberikan angka-angka berikut: Brazil 33 kali rata-rata gaji, Cile 10 kali, Ekuador 18 kali, Panama 10 kali, Peru 14 kali, dan Singapura 18 kali. Jelas bahwa Singapura kini bukan lagi negara berkembang, namun ia masih dapat digolongkan demikian hingga baru-baru ini. Lihat Dakolias (1999). Lihat http://diana.Law.yale.edu/yhrdlj/vol02/dakolias_maria_article.htm.

²⁰ Bab VIII bagian 4. Dalam sistem ini, para hakim pengadilan tinggi mengembalikan putusan kepada hakim pengadilan tingkat pertama dengan perbaikan dan catatan.

membukanya bagi orang luar. Ini bisa dilakukan dengan dua cara. Pertama, sistem hakim *ad hoc* – yang telah memiliki dasar hukum dalam UU PTUN – dapat dilaksanakan. Bila diperluas ke perkara-perkara yang tidak memerlukan keahlian khusus, hal ini bisa mengendalikan proses pembuatan keputusan peradilan. Jumlah hakim *ad hoc* di masing-masing pengadilan bisa disesuaikan dengan jumlah perkara yang diperiksa masing-masing hakim biasa, dan mereka bisa dimasukkan secara acak ke dalam majelis-majelis hakim. Untuk mencegah kolusi, para hakim *ad hoc* tidak boleh mencakup pengacara maupun pejabat yang masih bertugas, namun hanya mereka yang telah purnatugas, atau para ahli hukum. Kedua, para praktisi hukum dengan pengalaman yang relevan seharusnya dianggap memenuhi syarat untuk mengisi jabatan yang tinggi dalam jenjang peradilan. Kekosongan jabatan harus diiklankan sehingga orang-orang luar dapat melamar. Untuk menjamin kesempatan yang adil, dianjurkan untuk membentuk dewan khusus untuk menerima lamaran mereka, yang beranggotakan semua profesi hukum.²¹

Untuk meningkatkan kemampuan dan keahlian para hakim tata usaha negara, hakim-hakim baru harus mendapatkan kursus pelatihan khusus yang diberikan oleh akademisi, hakim, pejabat dan pengacara. Pelajaran tentang keadilan tata usaha negara secara komparatif akan membantu memperluas cakrawala pengetahuan mereka (Bab VIII bagian 3(d)). Studi pascasarjana juga harus didorong (Bab VIII bagian 3(d)). Kemampuan hakim juga bisa didorong melalui sistem eksaminasi seperti yang dijelaskan di atas.

Untuk memperbaiki iklim agar putusan-putusan menjadi dapat diramalkan, penerbitan yurisprudensi harus didorong. Perlu ada badan terpisah untuk memilihnya, sebaiknya beranggotakan para hakim tata usaha negara terkenal yang telah purnatugas atau pengajar hukum tata usaha negara – yaitu mereka yang tidak tertarik untuk berkarier di bidang peradilan lagi. Majalah *Gema Peratun* haruslah diterbitkan secara lebih sering, dan bisa didapatkan oleh khalayak ramai. Putusan-putusan juga harus diberi catatan, sebaiknya oleh para akademisi.²² Badan yang memilih yurisprudensi haruslah bertanggung jawab kepada Kelompok Kerja Hukum Tata Usaha Negara Mahkamah Agung, sehingga dalam hal putusan yang bertentangan, Kelompok Kerja bisa mengambil alih masalah dan mengusulkan pemecahan. Penggunaan surat edaran perlu didorong untuk meningkatkan konsistensi hukum, karena hal ini tidak dapat didorong hanya melalui yurisprudensi (Bab VIII bagian 4(c)).

²¹ Jelas langkah ini tidak sesuai dengan kepentingan para hakim karier. Untuk mengurangi perlawanan mereka, hal ini harus digabungkan dengan pengurangan perbedaan gaji antara pengadilan yang tingkatnya berbeda, seperti disarankan dalam bab ini.

²² Bab VIII bagian 4(b). Kenyataannya, sistem semula di mana hakim-hakim agung yang telah purnatugas diminta melakukan hal ini bekerja dengan cukup baik.

Pada bulan Agustus 1999 DPR mengesahkan perubahan pada Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU tentang Mahkamah Agung, dan memberikan kepada Mahkamah Agung kendali atas seluruh anggaran badan peradilan. Karena pimpinan Mahkamah Agung lebih memahami keperluan peradilan dibandingkan Departemen Kehakiman, ini dapat dipandang sebagai perkembangan baik. Selain itu, akan baik bila memberikan kepada Kelompok Kerja kekuasaan sebagai penasihat terkait keputusan penganggaran untuk peradilan tata usaha negara (Bab VIII bagian 2 dan 4(c)).

Jelas bahwa hampir semua langkah ini memerlukan dana. Bahkan, anggaran seluruh badan peradilan, tidak saja peradilan tata usaha negara, mutlak perlu ditingkatkan. Sebagian dana bisa didapatkan dari meningkatkan atau membuat jenjang pada biaya perkara yang kini amat rendah, namun pemerintah yang memiliki keseriusan terhadap gagasan supremasi hukum tidak bisa menghindar dari keharusan untuk merevisi keseluruhan anggaran negara.

4. Kata penutup

Setelah hampir 55 tahun merdeka, Indonesia masih mengalami gejala politik, ekonomi, sosial, dan hukum. Contoh-contoh perkara dalam peradilan tata usaha negara menunjukkan bagaimana politik dan hukum saling terkait: tidak mungkin melakukan perubahan yuridis untuk memajukan gagasan supremasi hukum tanpa memperbaiki sistem politik.

Setelah kini demokrasi dimantapkan dan beberapa reformasi konstitusional dilaksanakan, syarat-syarat utama untuk memantapkan supremasi hukum telah terpenuhi. Ini memicu harapan untuk masa depan, bahkan meskipun masalah-masalah yang menghadang sistem peradilan kini jauh lebih serius dibandingkan pada awal masa Orde Baru. Namun, peradilan tata usaha negara adalah bagian dari peninggalan rezim ini, dengan banyak potensi untuk mendukung supremasi hukum. Pertanyaannya kini adalah apakah kapasitas institusional dan semangat para pendana, perancang, pelaksana dan pelajar hukum tata usaha negara cukup memadai untuk memanfaatkan kesempatan pada saat ini.

Epilog

Studi ini didasarkan pada hasil penelitian yang dilaksanakan pada periode 1992–2000 dan titik beratnya ada pada periode 1992–1994. Pertanyaan logis adalah apakah tidak banyak yang berubah setelah itu, terutama karena perubahan situasi politik dan sosial di Indonesia pada beberapa tahun terakhir ini yang begitu besar dan cepat. Untuk menanggapi itu, saya ingin mulai dengan konklusi dan usulan di dalam bab akhir tadi. Apakah konklusi itu masih berlaku dan usulannya masih relevan? Atau usulan itu sudah dilaksanakan – dan apakah berhasil atau tidak?

Kepentingan PTUN untuk 'diskursus' mengenai Negara Hukum dan sebagai 'konfrontator pemerintah'

Salah satu alasan PTUN menjadi penting secara politis pada zaman Orde Baru adalah bahwa pengadilan khusus ini memfokuskan perhatian publik kepada perilaku pemerintah yang tidak menjawab tuntutan negara hukum. Karena itu, PTUN dianggap dapat mengurangi legitimasi Orde Baru, sampai terjadi perubahan tahun 1998. Walaupun konklusi itu untuk periode Orde Baru tepat, saya kira, sekarang ini PTUN tidak sepenting seperti dulu untuk menunjukkan kekurangan pemerintah dari perspektif negara hukum.

Alasannya berhubungan dengan fungsi PTUN di Orde Baru yang cukup unik: PTUN dalam praktiknya memberi kesempatan kepada pers untuk menulis tentang perilaku pemerintah yang melanggar hukum. Dengan bertumbuhnya kebebasan pers, pers tidak membutuhkan PTUN lagi sebagai alasan untuk menulis tentang peristiwa yang melibatkan pemerintah yang '*rewel*' itu. Apalagi, kekuasaan pemerintah tidak seluas seperti dulu dan pada umumnya warga lebih mudah untuk mencari dukungan politis untuk suara yang kritis.¹

¹ Perubahan positif ini tidak berarti kebebasan pers dalam prakteknya sudah dijamin secara penuh. Memang ada kecenderungan untuk menyalahgunakan upaya melalui peradilan untuk membungkam pers, apakah dalam bentuk prosedur perdata (misalnya *Soeharto melawan Time* atau *Winata melawan Tempo*) atau pidana (kasus Prita, Usman Hamid, dan lain-lain). Akan tetapi, secara gambaran besar ada kemajuan berarti (lihat misalnya Naomita Royan (2008:290-311).

Diskursus di Indonesia mengenai negara hukum yang begitu luas setelah dimulainya reformasi beralih pada diskursus tentang Mahkamah Konstitusi, Hak Asasi Manusia, proses demokratisasi dan hal-hal lain yang dahulu tidak boleh dibicarakan secara langsung pada zaman Orde Baru. Hasilnya, peran simbolis PTUN sebagai indikator keadaan negara hukum pun menjadi sangat berkurang.

Kalau kita melihat hal itu di lapangan pengadilan, saya kira perilaku hakim TUN, yang pada zaman Orde Baru dianggap lebih profesional dari perilaku hakim Pengadilan Negeri, sekarang hal tersebut sudah tidak berlaku lagi. Karena hubungan antara kekuasaan kehakiman dan pemerintah sudah berubah secara struktural, hakim yang mengalahkan pejabat pemerintah pada umumnya tidak harus khawatir lagi bahwa mereka dianggap pengkhianat negara. Tesis ini dikonfirmasi oleh penelitian David Nicholson mengenai kasus hukum lingkungan, yang menunjukkan bahwa setelah zaman Reformasi hakim jauh lebih berani mengutamakan kepentingan umum, seperti lingkungan hidup yang baik, daripada kepentingan pemerintah yang berkuasa (Nicholson 2009). Jadi, dari segi ini kita juga melihat berkurangnya peran PTUN secara khusus.

Perubahan administrasi negara pada zaman Reformasi yang mempengaruhi peran pengawasan oleh PTUN

Persoalan utamanya adalah apakah sekarang ini pengawasan pemerintah oleh PTUN sudah menjadi lebih efektif kalau kita memperhatikan perubahan di bidang pemerintahan di Indonesia. Pertanyaan ini tidak bisa dijawab dengan baik tanpa penelitian secara dalam lagi. Saya hanya bisa memberi beberapa pertimbangan umum dan hipotesis untuk diuji. Harapan saya nanti ada peneliti di Indonesia yang memang ingin meneruskan penelitian itu.

Perubahan pertama yang sangat menonjol kalau kita memandang era Reformasi adalah proses desentralisasi. Sejak dilaksanakannya proses itu terjadi diversifikasi administrasi negara yang luar biasa. Di beberapa daerah memang muncul pemerintah yang lebih demokratis dan lebih terbuka,² dan jelas itu membuat tugas PTUN lebih mudah. Akan tetapi, penelitian di bidang desentralisasi juga menunjukkan ada banyak daerah di mana hanya elite politik daerah yang secara efektif mengambil alih kekuasaan dan melaksanakan tugas pemerintahan dengan cara yang tidak sangat berbeda dengan cara Orde Baru. Sebetulnya, penelitian mengenai perbedaan antar-daerah ini sangat relevan, karena sistem peradilan masih berfungsi di bawah naungan negara pusat dan hakim TUN tetap dimutasi dari satu daerah ke daerah lain. Maksudnya,

² Schulte Nordholt, Klinken, dan Hoogenboom (2007).

mereka menjadi salah satu faktor struktural penjamin sistem nasional pemerintahan di daerah. Apakah mereka memang efektif dalam usaha unifikasi itu? Walaupun tidak ada indikasi bahwa hakim berubah dalam mengadili perkara satu daerah dengan daerah lain, hal ini merupakan hipotesis yang harus diuji.

Hal lain adalah karena dimutasi, hakim menjadi salah satu sumber informasi mengenai perbedaan budaya pemerintahan antar-daerah. Dan memang ada indikasi bahwa perbedaan antar-daerah itu sudah menjadi lebih tajam. Dalam diskusi yang diselenggarakan dengan hakim TUN akhir-akhir ini, hal tersebut memang muncul dengan salah satu hakim yang mengatakan 'Makassar lebih sulit dari Semarang'. Kawan-kawan hakim lain menkonfirmasi perbedaan itu.³ Akan tetapi tidak jelas apakah itu memang indikator perbedaan yang struktural, ataukah tergantung dari kepribadian pejabatnya. Hal ini pun merupakan hipotesis yang dapat diuji lagi.

Perubahan kedua berhubungan dengan proses demokratisasi dan pelaksanaan negara hukum. Karena sekarang ini lebih banyak aktor dalam posisi untuk mengontrol pemerintah, maupun negara –seperti DPRD, Ombudsman dan sebagainya– atau swasta –pers dan LSM– PTUN tidak lagi seperti seorang '*lone ranger*' yang harus menghadapi pemerintah sendirian. Implikasinya, lebih mudah bagi PTUN untuk berperan sebagai pengontrol pemerintah, karena ada 'mitra' pengawasan yang bisa mendukung usaha institusi ini. Akan tetapi, dari sisi lain warga yang mau menuntut pemerintah punya pilihan yang lebih luas. Dan karena jumlah kasus yang masuk PTUN sejak awal sudah tidak banyak, penting sekali PTUN mencapai posisi khusus dalam spektrum itu agar tidak dikesankan tanpa kerja. Apakah posisi itu bisa tercapai sangat tergantung dari *scope* (cakupan) peradilan itu, dalam bentuk yurisdiksi, titik uji dan remedinya. Usulan dalam bab akhir studi ini semuanya terarah kepada memperluaskan *scope* itu. Apakah sudah terwujud? Hal ini akan dibicarakan lebih lanjut di bawah ini. Hanya saja secara historis peradilan administrasi dalam bentuk tertentu sudah diwujudkan di setiap negara yang mengarah kepada negara hukum. Ini menjadi bukti bahwa sistem demokratis saja tidak cukup untuk menjamin pemerintah melaksanakan tugasnya menurut hukum. Seperti disebut dalam bab pertama studi ini, di Belanda sendiri pada saat tertentu ada oposisi terhadap peradilan administrasi karena ada anggapan sistem banding administratif lebih baik karena lebih demokratis. Diskusi seperti itu sekarang sudah muncul lagi dalam hal '*constitutional review*', yang hangat didebatkan setelah institusi itu diadopsi di banyak negara di

³ Diskusi di Universitas Diponegoro, bulan April 2009.

dunia.⁴ Tegangan ini tidak pernah akan diselesaikan, dalam artian bahwa jika institusi peradilan administrasi sudah diterima, *scope* dan formatnya harus cocok dengan bentuk pemerintahan dan kontrol oleh organ lainnya.

Sekarang kita akan memeriksa beberapa indikator apakah sistem peradilan TUN di Indonesia sudah lebih 'cocok' sekarang ini dibandingkan dengan beberapa tahun yang lalu.

Jumlah kasus PTUN

Dari awalnya, jumlah kasus TUN yang dibawa ke pengadilan sangat terbatas, terutama di daerah luar Jawa dan kota kecil. Seperti dijelaskan dalam bab VIII dan IX, kondisi ini sangat mempengaruhi kekuranglarisan PTUN di mata calon hakim dan akan mendorong kebijaksanaan diperluasnya yurisdiksi. Akibat lainnya, hakim muda tidak memperoleh kesempatan untuk mendapatkan pengalaman. Situasi ini akan mengancam perkembangan praktik peradilan. Paling tidak motivasi untuk belajar akan turun juga.

Ternyata kondisi ini belum berubah. Jumlah kasus di kota seperti Jakarta, Semarang dan Bandung cukup stabil, tetapi di banyak daerah lain masih sangat terbatas. Misalnya, tahun 2006, 2007 dan 2008 di PTUN Jayapura ada masing-masing 6, 10 dan 13 gugatan, di Denpasar 18, 16 dan 11, di PTUN Kupang 17, 14 dan 21 dan di PTUN Palu 9, 16 dan 30. Konsekuensinya, hakim TUN di daerah terpencil masih banyak 'menganggur'⁵ dan calon hakim baru tidak akan tertarik dengan PTUN. Sampai tahun ini belum ada perubahan hukum PTUN yang berarti, jadi dugaan saya banyak calon hakim tetap mengutamakan peradilan perdata dan pidana (bdk. dengan bab VIII). Apalagi, karena cara jumlah pengontrol pemerintah juga meningkat, seperti Ombudsman. Calon hakim yang menganggap peradilan ini sebagai sarana untuk memperjuangkan negara hukum dan karena itu mau menjadi hakim TUN barangkali juga berkurang.

Jumlah kasus di PTUN tidak hanya berhubungan dengan minat calon penggugat dan halangan praktis, tetapi secara langsung dengan yurisdiksi PTUN. Topik ini akan dibicarakan dalam satu paragraf tersendiri.

Yurisdiksi PTUN

Keterbatasan yurisdiksi PTUN adalah faktor penting yang mengakibatkan beban perkara PTUN menjadi sedikit saja. Karena secara prinsip kontrol

⁴ Kritik yang paling tajam adalah barangkali Hirschl (2004). Untuk pertumbuhan '*constitutional review*', lihat misalnya Ginsburg (2003).

⁵ Atau untuk laman yang sangat canggih, lihat misalnya www.ptundenpasar.net.

terhadap tindakan pemerintah oleh PTUN seharusnya diperluas, seperti terjadi di banyak negara di dunia (termasuk Belanda), usulan saya dalam bab konklusi sebelum epilog ini untuk memperluas yurisdiksi itu.

Sampai sekarang sudah ada dua kali amandemen terhadap UU No. 5/1986, tetapi yurisdiksi PTUN tetap sama – atau justru dipersempit sebagai konsekuensi pendirian pengadilan baru. Perkembangan tersebut terutama berkonsekuensi pada PTTUN di Jakarta, yang sebelumnya menangani keputusan dari MPP (Majelis Pemusyawaratan Pajak), dalam kasus pajak, dan P4P (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat), dalam kasus perburuhan. Pemotongan yurisdiksi soal pajak sudah dijelaskan dalam bab II, tetapi penghapusan yuridiksi kasus perburuhan sebagai konsekuensi pendirian Pengadilan Hubungan Industrial (UU No. 2/2004) baru terjadi pada tahun 2004. Ketika kasus pajak dihapuskan, kritiknya adalah tindakan itu tidak tepat karena tidak cocok dengan sistem peradilan Indonesia, tetapi ketika yurisdiksi soal perburuhan dihapus kritiknya memang jumlah kasus yang ditangani oleh PTTUN akan jadi berkurang. Dalam suatu wawancara Ketua Muda TUN Mahkamah Agung Paulus Lotulung menjawab kritik ini:

'Tidak usah takut tidak ada lahan atau semakin sempit lahannya. Kita tidak boleh berpikir seolah ada perebutan rejeki. Cuma perlu diketahui, dalam RUU mengenai Administrasi Negara yang sekarang sedang disusun oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) dan saya ikut sebagai tim. Di situ disebutkan, PTUN itu nantinya tidak hanya mengadili perkara Keputusan TUN, tetapi juga perkara tindakan pemerintah yang menimbulkan kerugian, yang namanya gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Itu nanti akan diserahkan kepada PTUN. Kalau itu diserahkan, hakim-hakim TUN tidak usah takut kehilangan perkara, karena nanti akan banyak perkara yang masuk. Jadi, biarlah perburuhan tidak usah dipegang PTUN.'

Jadi, kita harus menunggu UU Administrasi Negara yang baru untuk melihat apakah memang yurisdiksi PTUN diperluas dan apa nanti konsekuensinya untuk beban perkara PTUN.

Seperti dijelaskan dalam bab II dan VII buku ini, akibat dari keterbatasan yurisdiksi ini adalah usaha hakim PTUN –terutama di tingkat pertama– untuk memperluas yurisdiksinya dengan cara interpretasi yang sangat longgar terhadap pasal-pasal yang membatasinya. Hal-hal yang dibicarakan adalah soal definisi keputusan administratif, khususnya siapa yang bisa mengambilnya, istilah konkrit dan final, dan juga mengenai jangka waktu yang dalam kasus tertentu hampir diinterpretasi sebagai tidak ada. Kita juga melihat bahwa Mahkamah Agung (MA) tidak mendukung usaha ini dan membatalkan seluruh putusan yang kontroversial itu (Lihat bab II). Pertanyaan yang muncul adalah apakah PTUN, meskipun ada yurisprudensi MA itu,

tetap mencari kesempatan untuk menangani kasus yang sebetulnya tidak termasuk yurisdiksinya.

Pemeriksaan berita surat kabar di internet⁶ menjelaskan bahwa banyak hakim TUN di tingkat pertama memang tetap mencoba untuk menangani kasus di luar yurisdiksi mereka. Beberapa contoh adalah AMDAL⁷ (yang bukan final) dan keputusan untuk mengulangi prosedur tender, keputusan untuk membangun jalan, keputusan menggunakan anggaran untuk membeli mobil baru untuk anggota DPRD, dan keputusan untuk menaikkan tarif parkir (semuanya keputusan yang bersifat umum).⁸ Seperti biasa, MA tidak menyetujui kebijakan ini dan membatalkan putusan-putusan tersebut. Jadi, pada akhirnya percobaan PTUN tingkat pertama dan banding gagal, tetapi saya kira praktiknya sudah menunjuk bahwa kecenderungan hakim ini tetap sama dan tidak akan berubah sebelum ada insentif dalam bentuk kasus yang lebih banyak.

Selama MA membatalkan putusan ini, konsekuensinya sementara saja atau kalau tidak ada kasasi hanya berlaku pada tingkat kasus individualnya. Padahal, ada dua komplikasi. Pertama, karena yurisprudensi di Indonesia tidak dipakai oleh hakim di tingkat bawah sebagai sumber hukum, penetapan kesalahan interpretasi akan makan banyak waktu dan lama sekali interpretasi baru tidak akan diterima oleh seluruh hakim (lihat di bawah). Kedua, pada salah satu bidang, MA dari sejak awal menerima interpretasi yurisdiksi PTUN tingkat pertama, yaitu di bidang hukum tanah. Seperti dijelaskan dalam bab VI, banyak masalah muncul karena interpretasi itu, terutamanya konflik yurisdiksi dengan peradilan perdata. Memang kadang-kadang ada pakar yang membela pendirian pengadilan baru khusus untuk kasus tanah,⁹ untuk menyelesaikan masalah ini. Akan tetapi, jika dibentuk institusi pengadilan baru, perubahan seperti itu akan sangat berbahaya bagi PTUN, karena jumlah kasus TUN akan turun lebih drastis lagi.¹⁰ Jadi, walaupun pada dasarnya gagasan pengadilan tanah baik, pembentukan pengadilan tanah tidak bisa dilepaskan dari masa depan PTUN dan harus menjadi 'satu paket'.

⁶ Saya berterima kasih kepada Imam Nasima yang mengumpulkan klipping itu di VVI tahun 2006.

⁷ Wijoyo, Suparto, "AMDAL dalam Gugatan Hukum: Studi Kasus Gugatan Terhadap AMDAL Reklamasi Pantura Jakarta," Makalah seminar yang diselenggarakan oleh LP3ES, 27-1-2004.

⁸ *Kompas*, 1 Agustus 2000; 4 Agustus 2000; 6 Maret 2000; 13 Oktober 2000; 16 Mei 2002.

⁹ Lihat misalnya <http://www.reindonesia.org/?aid=414&12%2F25%2F09%2C11%3A12%3A33> (diakses pada tanggal 4-1-2010) untuk tuntutan DPP Real Estate Indonesia.

¹⁰ Menurut penilaian hakim TUN jumlah kasus tanah di PTUN sudah tercapai 90 persen lebih (wawancara April 2009).

Soal titik uji PTUN

Seperti dijelaskan dalam bab II, titik uji PTUN cukup baik. Walaupun dari awalnya asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak dimuat secara jelas sebagai titik uji dalam Artikel 53 UU PTUN, dalam praktiknya ada persetujuan seluruh hakim TUN Indonesia, termasuk MA, bahwa asas tersebut menjadi kewenangan PTUN. Kita juga melihat bahwa kadang-kadang asas itu diterapkan dengan interpretasi yang berbeda oleh satu majelis hakim dari majelis hakim lain, tetapi dasarnya adalah tetap penjelasan Indroharto yang termuat dalam bukunya mengenai PTUN. Lama-lama kesamaan interpretasi dapat diwujudkan karena peran MA dan karena jumlah hakim TUN yang tidak terlalu banyak. Kondisi itu menjadi kondusif untuk pertukaran informasi antar-hakim dalam konteks peradilan TUN, karena dalam kombinasi dengan sistem mutasi hakim pada saat tertentu hampir semua hakim sudah bertugas bersama-sama dalam satu pengadilan.

Perubahan paling menonjol yang dilaksanakan lewat amandemen UU PTUN, berhubungan erat justru dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam pasal 53 UU No. 9/2004 asas-asas itu sekarang diletakkan sebagai dasar uji keputusan pemerintah oleh PTUN. Walaupun perkembangan ini pada intinya harus dianggap secara positif, ada juga segi negatif kalau kita mengamati pasal itu dengan cermat. Pasal itu sendiri tidak memasukkan definisi istilah asas itu, jadi dengan dasar itu praktik pengujian oleh PTUN yang sudah berkembang bisa diteruskan saja. Akan tetapi, menurut Penjelasan Pasal 53 (2) interpretasinya harus mengikuti definisi asas-asas umum penyelenggaraan negara dari UU Anti-Korupsi (No. 28/1999) dan daftar itu sangat berbeda dari asas-asas yang diterapkan sampai sekarang.¹¹ Jadi, dari prinsip yang dibicarakan dalam bab II hanya kepastian hukum dan proporsionalitas/keseimbangan, yang juga disebut oleh UU Anti-Korupsi, berikut dengan asas penyelenggaraan negara yang tertib, keterbukaan, profesionalitas dan akuntabilitas. Daftar itu tidak hanya berbeda dari asas-asas yang dipakai sampai sekarang, tetapi juga tidak cocok untuk diterapkan dalam rangka peradilan TUN.

Tujuan prinsip dalam UU Anti-Korupsi adalah untuk menegakkan ketertiban pemerintah secara *internal*, sedangkan UU PTUN bertujuan untuk mewujudkan pengaturan hubungan pemerintah dengan warga. Salah satu contoh yang bisa menjelaskan masalah ini adalah definisi asas proporsionalitas/keseimbangan. Dalam praktik PTUN asas ini

¹¹ Penjelasan Pasal 53 adalah: 'Yang dimaksud dengan "asas-asas umum pemerintahan yang baik" adalah meliputi asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.'

bermaksud untuk mencapai keseimbangan antara akibat keputusan yang dituntut dengan tujuannya. Padahal, dalam definisi UU Anti-Korupsi disebut bahwa asas proporsionalitas adalah 'asas yang mengutamakan keahlian antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara'.

Apakah perubahan ini juga akan berdampak kepada praktik peradilan TUN, sampai sekarang belum jelas dan penilaian itu tidak mungkin tanpa penelitian baru. Akan tetapi, ini contoh baik perkembangan di bidang legislasi yang tujuannya pasti baik, tetapi bentuknya tidak dipikirkan secara baik.

Soal pelaksanaan putusan

Salah satu masalah yang paling menarik perhatian adalah pelaksanaan putusan PTUN yang berliku-liku. Kesimpulan bab III adalah bahwa isu pelaksanaan putusan PTUN sebetulnya meliputi pelaksanaan putusan penundaan dan bukan putusan akhir, karena hanya sedikit putusan sudah '*in kracht*' dan layak untuk dilaksanakan. Jelaslah sekarang ini situasi sudah berubah dengan munculnya putusan PTUN yang sudah final dan situasi lebih cocok untuk mengamati apakah pelaksanaan putusan PTUN memang bermasalah seperti yang diduga oleh banyak pengamat.

Sampai sekarang belum ada studi mengenai pelaksanaan putusan PTUN yang meliputi seluruh PTUN di Indonesia, tetapi ada dua studi akademis yang memandang masalah ini untuk PTUN Bandung maupun Medan. Dari kedua studi itu ternyata pelaksanaan putusan memang menjadi masalah. Menurut disertasi Supandi, mantan Ketua PTUN Jakarta, 70 persen pejabat tidak mematuhi putusan PTUN Medan. Angka ini memang mencemaskan, tetapi metode Supandi tidak menghasilkan kesimpulan yang ketat karena dasarnya hanya pejabat yang melaporkan bahwa mereka mematuhi putusan dan tidak ada kewajiban melaporkan itu.

Studi yang lebih dalam adalah disertasi Hakim Tinggi TUN Irfan Fachruddin yang antara lain meneliti mengenai pelaksanaan putusan PTUN Bandung (Fachruddin 2004). Data Fachruddin meliputi putusan final yang memenangkan penggugat tahun 1995–1999, yang 25 diantaranya layak untuk dieksekusi. Dari 25 putusan itu 8 yang memang langsung dilaksanakan, 4 yang pelaksanaannya ditunda dan 13 yang pelaksanaan ditolak oleh pejabat yang terlibat. Jadi, yang dilaksanakan 32%, yang cukup mirip angka Supandi. Jika dilihat begitu saja kesimpulan mengenai efektifitas PTUN akan sangat negatif.

Kekuatan studi Fachruddin adalah bahwa ia tidak berhenti pada kesimpulan itu, tetapi kemudian mencoba untuk mengerti mengapa pejabat menolak melaksanakan putusan itu, dan hasilnya memang memunculkan wacana yang sangat berbeda dari sekadar pejabat yang

karena arogansi kekuasaan tidak mau mematuhi perintah pengadilan. Ternyata ada beberapa alasan pejabat tidak melaksanakan putusan:

- dalam tiga kasus mengenai sertifikat tanah, keadaan dalam praktiknya sudah berubah, sehingga putusan tidak bisa dilaksanakan tanpa melanggar hak-hak pihak ketiga. Landasan keputusan itu juga kelalaian PTUN untuk menghormati batasan yurisdiksi (jadi mereka menyelesaikan pertanyaan hukum perdata);¹²
- dua kali ada putusan PTUN dan PN yang saling bertentangan. Walaupun dalam kasus ini memang PN yang campur tangan dengan implementasi putusan PTUN, masuk akal dari perspektif pejabat untuk memilih jalan yang paling gampang, yaitu menunda eksekusi;¹³
- satu kasus melibatkan Hak Pakai yang dibatalkan oleh PTUN sedangkan litigasi di PN mengenai Hak Pakai itu masih berjalan;¹⁴
- putusan PTUN yang memerintahkan penundaan pelaksanaan putusan PN juga ditolak oleh pejabat yang terlibat (dan secara yuridis dengan alasan yang baik);¹⁵
- perintah PTUN untuk membongkar dinding yang dibangun pada tanah yang menjadi objek sengketa juga ditolak karena PTUN sudah melintasi batas yurisdiksinya;¹⁶
- dalam tiga kasus pejabat menolak pelaksanaan putusan PTUN karena objek sengketa jelas tidak masuk dalam yurisdiksi PTUN: dua akta notaris dan satu putusan cerai dari Pengadilan Agama.¹⁷

¹² No. 8/G/PTUN-Bdg./1995 jo. no. 68/B/1995/PTTUN.Jkt jo. no. 285K/TUN/1995; no. 12/G/PTUN-Bdg./1995 jo. no. 02/B/1996/PTTUN Jkt jo. no. 310/K/TUN/1999); no. 27/G/PTUN-Bdg./1994 jo. no. 41/B/1994/PT.TUN.JKT jo. no. 108K/TUN/1994 jo. no. 14PK/TUN/1996); no. 60/G/PTUN-BDG/1997 jo. no. 60/B/1998/PT.TUN.JKT jo. no. 277K/TUN/1998 (seluruh data diambil dari Fachruddin 2004).

¹³ No. 59/G/PTUN-Bdg/1995 jo. no. 145/B/1996/PT.TUN.JKT jo. no. 240K/TUN/1997; dan no. 42/G/PTUN-Bdg/1999 (seluruh data diambil dari Fachruddin 2004).

¹⁴ No. 68/G/PTUN-BDG/1999 jo. no. 109/B/2000/PT.TUN.JKT jo. no. 152K/TUN/2001 (seluruh data diambil dari Fachruddin 2004).

¹⁵ No. 100/G/PEN/2000/PTUN-BDG jo. no. 100/G/PTUN-BDG/2000 (seluruh data diambil dari Fachruddin 2004).

¹⁶ No. 10/G/PTUN-BDG/1995 jo. no. 88/B/1995/PT.TUN.JKT jo. no. 91K/TUN/1996 (seluruh data diambil dari Fachruddin 2004).

¹⁷ No. 18/G/2001/PTUN-Bdg; no. 62/G/PTUN-Bdg/1995; and No. 74/G/PTUN-Bdg/1996 jo. no. 38/B/1998/PT.TUNJKT jo. no. 210 K/TUN/1998 (seluruh data diambil dari Fachruddin 2004).

Hanya dalam dua kasus, pejabat sama sekali tidak memiliki alasan yang baik untuk menolak putusan PTUN.¹⁸ Jadi, kita bisa berkesimpulan bahwa alasan utama penolakan pelaksanaan putusan PTUN adalah sengketa yurisdiksi. Hasil ini harus diperiksa dalam yurisdiksi PTUN lain di Indonesia sebelum kita dapat menarik kesimpulan yang meyakinkan mengenai efektivitas PTUN, tetapi ini menunjukkan lagi kebutuhan menyelesaikan problematika yurisdiksi PTUN dengan pengadilan lain, khususnya di bidang sengketa tanah. Telihat bahwa sebetulnya masalah yurisdiksi menguasai seluruh proses PTUN, mulai dari seleksi perkara hingga pelaksanaan putusan.

Hasil seperti ini juga menunjukkan bahwa introduksi uang paksa dan jurusita untuk melaksanakan putusan oleh UU No. 9/2004 (Pasal 39A jo. Pasal 116 ayat (5)) dalam banyak kasus justru akan membuat komplikasi baru daripada menyelesaikan masalah. Sepengetahuan saya, belum ada studi mengenai praktik pelaksanaan putusan setelah amandemen ini diperkenalkan dan untuk evaluasi dampaknya. Kita memang membutuhkan hasil penelitian seperti itu. Akan tetapi, bisa diprediksi bahwa uang paksa tidak akan menyelesaikan masalah pelaksanaan putusan kalau pejabat yang terlibat ada di dalam *crossfire* antara PN dan PTUN.

Dan, *last but not least*, saya ingin menunjukkan bahwa studi 'socio-legal' yang dalam dan kualitatif seperti yang dibuat oleh Fachruddin sangat penting untuk pembuat kebijakan yang ingin memperbaiki kinerja institusi peradilan. Jadi, studi seperti ini memang mengubah visi dan pengertian kita mengenai problematika institusi tertentu; seharusnya kebijakan di bidang itu memang didukung oleh data dan visi yang didasarkan pada studi seperti itu.

Soal kepastian hukum

Karena beberapa alasan metodologis sangat sulit untuk menetapkan apakah ada kepastian hukum dalam arti yuridis di satu bidang hukum. Alasan pertama adalah kesulitan menetapkan apakah fakta-fakta dari dua kasus sama atau tidak, alasan kedua adalah kebutuhan untuk meneliti sampel kasus yang representatif. Walaupun begitu, saya ingin membicarakan secara singkat perihal itu di bidang peradilan TUN. Konklusi buku ini pada tahun 2001 adalah kepastian hukum di PTUN belum terwujud dengan alasan utama yurisprudensi yang belum berfungsi sebagai 'pengarah peradilan'. Oleh karena itu, diskresi hakim tidak dibatasi secara jelas oleh MA yang tugasnya adalah menjamin

¹⁸ No. 17/G/PTUN-BDG/1998 jo. no. 06/B/PT.TUN.JKT jo. no. 358K/TUN/1999 dan no. 46/G/PTUN-Bdg/1999 jo. 66/B/2000/PT.TUN.JKT jo. 289 K/TUN/2001) (seluruh data diambil dari Fachruddin 2004).

kesatuan hukum.¹⁹

Salah satu eksepsi adalah yurisdiksi PTUN. Seperti sudah disebutkan di atas, MA secara konsisten membatalkan putusan PTUN yang menyelesaikan kasus yang objeknya tidak termasuk yurisdiksi UU No. 5/1986 serta amandemennya. Kecenderungan PTUN tidak menerima yurisprudensi digarisbawahi oleh publikasi kumpulan putusan MA mengenai keputusan Kepala Kantor Lelang.²⁰ Dalam sistem biasa –maupun ‘*civil law*’ atau ‘*common law*’– hakim di tingkat pertama dan banding mau menerima putusan hakim tertinggi sebagai ‘perintah’ dan hanya kalau salah satu putusan dianggap tidak adil sama sekali hakim akan mengambil putusan seperti yang dulu dengan argumentasi yang luas dan dalam. Alasan hakim Indonesia menganggap satu putusan MA sebagai ‘yurisprudensi tidak tetap’ (lihat bab VIII) yang bisa ditolak membuat MA merasa wajib mengeluarkan kumpulan putusan yang seharusnya tidak perlu dikeluarkan, karena dari satu kasus sudah jelas keputusan Ketua Kantor Lelang di luar batas yurisdiksi PTUN.

Keadaan ini menunjukkan bahwa perkembangan baru, seperti publikasi putusan MA melalui laman, walaupun langkah maju yang luar biasa tidak akan memberi kepastian hukum seperti yang diharapkan.²¹ Putusan ini juga membutuhkan komentar dan klarifikasi sebelum dipakai secara efektif untuk tujuan ini. Jadi, dampaknya juga tergantung dari kemauan hakim-hakim bersama para intelektual akademisi dan profesi yuridis lain untuk mengambil inisiatif ‘mengerjakan’ putusan ke dalam bentuk yang dapat digunakan secara efektif. Jelas, penelitian ini banyak ‘*vested interests*’ di kalangan pengadilan dan pengacara tidak mendukung perkembangan itu dan lebih suka ‘*negeren*’ itu.

¹⁹ Saya sadar di Indonesia banyak kritik yang mengatakan pandangan hakim terlalu legalistik dan diskresi mereka terlalu sempit (lihat Widodo Dwi Putro [2009]). Sampai sekarang belum banyak bukti yang mendukung tanggapan ini. Penelitian ini, memang ada kasus yang memberi kesan argumentasi hakim ‘legalistik’, tetapi –jika ditinjau lebih dalam– ternyata mereka hanya mencari alasan untuk menyelesaikan kasus secara sepihak. Karena dalam kasus lain, hakim sama argumentasinya justru sangat ‘bebas’. Kecenderungan untuk menyalahkan ‘positivisme hukum’ dan berkesimpulan bahwa lebih baik kalau hakim justru mencari keadilan dalam kasus tertentu menurut saya sangat berbahaya. Tidak hanya karena banyak hakim yang terlibat dalam KKN –dan kurang kepastian hukum berbuat mereka lebih gampang bisa mencari rezeki– tetapi juga karena kepastian hukum sangat penting untuk orientasi warga yang bergiat di bidang bisnis atau bidang lain. Apalagi di bidang hukum pidana, yang bisa menjadi senjata yang sangat berbahaya di tangan negara kalau tidak ada aturan jelas yang membatasi diskresi hakim. Jadi, tanpa penelitian secara dalam mengenai praktik ‘penemuan hukum’ peradilan, yang bisa mengkonfirmasi asumsi kritisi atau tidak, perubahan ‘paradigma positivisme hukum’ secara umum harus dihindari.

²⁰ Tim Peneliti Tentang Pembentukan Hukum melalui Yurisprudensi (2003).

²¹ Sekarang sudah tersedia 1.649 putusan MA di bidang TUN, jadi luar biasa banyak (<http://putusan.mahkamahagung.go.id/app-mari/putusan/index.php?cgvid=6ccf9ad6c4d6e9ab8fbc1f8b252cec81>, diakses 4-1-2010).

Pertanyaannya sejauh mana tercapai kepastian hukum di bidang peradilan TUN sekarang ini. Apakah ada data tambahan setelah studi ini diselesaikan yang bisa memberi kesan mengenai kepastian hukum di bidang PTUN? Seperti beberapa hal lain sebelumnya, inilah topik juga yang membutuhkan penelitian lebih lanjut. Tesis buku ini adalah kepastian hukum rendah: antara 1991 dan 1995 sekitar 45 persen putusan tingkat pertama (di PTUN Jakarta, Semarang dan Bandung) dibatalkan oleh PTTUN, di tingkat kasasi antara 15 persen putusan dibatalkan dan –lebih parah– antara 1991–1999 dari 20 putusan kasasi yang dibawa lagi kepada MA untuk peninjauan kembali 10 dibatalkan.

Hipotesis saya adalah angka sekarang sudah menjadi lebih baik, meskipun masih ada masalah KKN di kalangan PTUN, karena pertukaran informasi antara hakim yang jumlahnya tidak banyak pasti akan berakibat secara positif terhadap uniformitas interpretasi UUPTUN. Apakah kepastian hukum akan menjadi lebih baik adalah hal lain, yang bergantung pada perkembangan institusi PTUN, institusi hukum secara lebih umum, dan perkembangan hukum TUN sendiri. Seperti dijelaskan dalam buku dan epilog ini, terobosan di bidang ini sulit diwujudkan dan prosesnya akan memakan waktu lama. Usaha-usaha mereformasi MA, pendirian Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial, perubahan sistem politik yang menjadi lebih demokratis, dan pendidikan hukum menjadi tumpuan harapan. Bagaimana proses tersebut berdampak kepada PTUN, kita tinggal menelitinya.

Perubahan khusus untuk PTUN agak mengecewakan. Amandemen kesatu dan kedua UU No. 5/1986 (UU No. 9/2004 dan UU No. 51/2009) belum membawa perubahan yang paling dibutuhkan. Esensi amandemen ini adalah penyesuaian PTUN karena kebijakan ‘satu atap’ kekuasaan kehakiman dan introduksi Komisi Yudisial. Hanya introduksi asas-asas umum pemerintahan yang baik dan uang paksa dalam kasus tidak dilaksanakan putusan adalah hal baru, tetapi gunanya bisa diragukan.

Oleh karena itu, saya kira usulan bab terakhir buku ini tetap berlaku dan barangkali menjadi lebih aktual lagi: memperluas yurisdiksi PTUN dengan keputusan yang bersifat umum, penghapusan yurisdiksi di bidang hak dan sertifikat tanah, membuka kemungkinan untuk membawa gugatan PTUN kepada PN jika di kabupaten/kota tertentu belum ada PTUN. Usulan perbaikan kinerja institusi juga relevan: peningkatan gaji hakim, perbaikan kriteria promosi, membuka posisi hakim kepada ‘orang luar’, pendidikan hakim yang lebih baik, dan publikasi putusan. Di bidang institusional ini ada perkembangan positif yang dapat diteruskan sehingga memberi harapan untuk masa depan PTUN. Adanya generasi muda hakim TUN dengan semangat baru untuk institusinya juga sebuah asa. Semoga harapan ini terwujud dan menjadikan PTUN sebagai pengadilan yang adil, bersih, dan berwibawa.

Daftar pustaka

- Abdurrahman
1994 *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Abidin, E.Z.
1997 "Budaya Hukum dalam Peradilan Di Indonesia", 9 *Jurnal Hukum*, 45-53.
- Alagappa, M.
1995 "Legitimacy: Explication and Elaboration", dalam Alagappa, M. (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia: the Quest for Moral Authority*. Stanford: Stanford University Press, 11-68.
- Ali Budiardjo, Nugroho, Reksodiputro
1997 *Diagnostic Assessment of Legal Development in Indonesia*. Jakarta: Bappenas.
- Ali, C.
1978 *Yurisprudensi Indonesia Tentang Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad): Tahun 1950 s/d Tahun 1977*. Bandung: Binacipta.
- Arnscheidt, J.
1996 "Democracy with a License". Tesis Ph.D. yang tidak diterbitkan. Leiden: Leiden University.
- Assisten II Menpan Bidang Kepegawaian
Jan. 1994 "Pembinaan Pegawai Negeri Sipil dan Peradilan Tata Usaha Negara", 3 *Gema Peratun*, 61-68.
- Baharis, S., E. Suryati, Z. Djasit [et al.]
1989 *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: BPHN.
- Bakker, J.W.
1997 "Final Summary Report of the PIOOM Project". Laporan yang tidak diterbitkan. Leiden: PIOOM.
1997 *The Philippine Justice System*. Leiden dan Jenewa: PIOOM/Centre for the Independence of Judges and Lawyers.
- Banda, P.H.
1989 *Administratief procesrecht in vergelijkend perspectief: een rechtsvergelijkende studie naar de invloed van de functie van het beroep op de rechter bij de regeling van het administratief procesrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Basah, S.
1985 *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Beatty, D.
1996 "Law and Politics", 1 *The American Journal of Comparative Law*, 131-150.

- Bedner, A.W.
1997a "Administrative Jurisdiction in an Executive-Dominated State: the Case of Indonesia", dalam Zhang, Y. (ed.), *Comparative Studies on the Judicial Review System in East and Southeast Asia*. Den Haag: Kluwer International Law.
1997b "The Bandung Administrative Court: A Visitor's Picture Book", 1 *Indonesian Law and Administration Review*, 1-4.
- Bidara, O.
Mar. 1994 "Beberapa Butir Titik Singgung Antara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri", 4 *Gema Peratun*, 170-174.
Feb. 1995 "Sambutan Ketua Muda Mahkamah Agung RI. Urusan Lingkungan Peradilan TUN dalam Acara Pembukaan Pelatihan Teknis Yustisial Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap IV Angkatan II Tahun 1994, Hari Senin Tanggal 21 November 1994 di Hotel Patra Jasa Di Semarang", 7 *Gema Peratun*, 128-131.
- Boestomi, T.
1996 "Historical Development of the Administrative Court in Indonesia", dalam Creyke, R., J. Disney dan J. McMillan (ed.), *Aspects of Administrative Review in Australia and Indonesia*. Canberra: Centre for International and Public Law Australian National University.
- Bourchier, D.
1984 *Dynamics of Dissent in Indonesia: Sawito and the Phantom Coup*. Ithaca, NY: Cornell Modern Indonesia Project.
1999 "Magic Memos, Collusion and Judges with Attitudes: Notes on the Politics of Law in Contemporary Indonesia", dalam Jayasuriya, K. *Law, Capitalism and Power in Asia: The Rule of Law and Legal Institutions*. London dan New York: Routledge, 233-252.
- BPHN
1995 *Badan Pembinaan Hukum Nasional dari Masa ke Masa*. Jakarta: BPHN.
- Bruinsma, F.
1995 *Korte gedingen. Een rechtssociologisch verslag*. Zwolle: Tjeenk Willink).
- Budiardjo, A., Nugroho dan Reksodiputro,
1997 *Diagnostic Assessment of Legal Development in Indonesia* [juga dikenal sebagai Laporan DALDI]. Laporan yang dibuat untuk Bappenas dan didanai Bank Dunia.
- Burns, J.J.
1980 "Civil Courts and the Development of Commercial Relations: the Case of North Sumatra", 2 *Law and Society Review*, 150-161.
- Burns, P.
1985 "The Decline of Freedom of Religion in Indonesia." Townsville, Kertas Kerja.
1988 "The Netherlands East Indies: Colonial Legal Policy and the

Daftar pustaka

- Definitions of Law", dalam M.B. Hooker (ed.), *Laws of South-East Asia. Volume II: European Laws in Southeast Asia*. Singapore: Butterworth.
- 1989 "The Myth of Adat", 28 *Journal of Legal Pluralism*, 1-127.
- 1999 *The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia*. Bandung: Pradnya Paramita.
- Buskens, L.
- 1999 *Islamitisch recht en familiebetrekkingen in Marokko*. Amsterdam: Bulaaq.
- Cammack, M., L.A. Young, dan T. Heaton
- 1996 "Legislating Social Change in an Islamic Society-Indonesia's Marriage Law", 44 *The American Journal of Comparative Law*, 45-73.
- Chen, C.H.
- 1999 "Government Liability in Taiwan", dalam Zhang, Y. (ed.), *Comparative Studies on Governmental Liability in East and Southeast Asia*. Den Haag/London/Boston: Kluwer Law International, 29-48.
- Churchill, G.
- 1992 *The Development of Legal Information Systems in Indonesia*. Leiden: Van Vollenhoven Institute for Law and Administration in Non-Western Countries, Laporan Penelitian no. 1.
- Colombijn, F.
- 1992 "Dynamics and Dynamite: Minangkabau Urban Landownership in the 1990s", 148-IV *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 428-464.
- Cotterrell, R.
- 1992 *The Sociology of Law*. London: Butterworth.
- Creyke, R., J. Disney dan J. McMillan (ed.)
- 1996 *Aspects of Administrative Review in Australia and Indonesia*. Canberra: Centre for International and Public Law, Faculty of Law, Australian National University.
- Dakolias, M.
- 1999 "Court Performance around the World: A Comparative Perspective", *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 1999 http://diana.Law.yale.edu/yhrdlj/vol02/dakolias_maria_article.htm
- Departemen Kehakiman
- 1996 *Dokumentasi Situasi Daerah Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Dan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia Tahun 1995*. Jakarta: Departemen Kehakiman, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum Dan Peradilan Tata Usaha Negara.
- Dick, H.
- 1988 "The Rise of the Middle Class and the Changing Concept of Equity in Indonesia: an Interpretation", 39 *Indonesia*, 71-92.

Direktorat

1994 *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara: Perkara Tata Usaha Negara dan Acara Tata Usaha Negara*. Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman RI).

Drooglever, P.J.

1997 "The Genesis of the Indonesian Constitution of 1949", 153-I *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 65-84.

Emmerson, D.K.

1978 "The Bureaucracy in Context: Weakness in Strength", dalam Jackson, D.K. dan L.W. Pye (ed.), *Political Power and Communications in Indonesia*. Berkeley: University of California Press.

1983 "Understanding the New Order", 11 *Asian Survey*, 1220-1241.

Esman, M.J.

1972 "The Elements of Institution Building", dalam Eaton, J. (ed.), *Institution-Building and Development: From Concepts to Application*. London: Sage.

F.M. van Asbeck (Centre for Human Rights Studies Univ. of Leiden)

1997 , *The Role and Independence of the Judiciary and the Administration of Justice in the Perspective of the Rule of Law: Introductory Report to the Conference "Rule of Law", 23-24 June 1997*. Noordwijk, Leiden.

Fachruddin, I.

DeS. 1994 "Kedudukan Notaris Dan Akta-aktanya Dalam Sengketa Tata Usaha Negara", 111 *Varia Peradilan*, 144-151.

Fasseur, C.

1993 *De Indologen: Ambtenaren voor de Oost, 1825-1950*. Amsterdam: Bert Bakker.

Feith, H.

1978 *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca dan London: Cornell University Press.

Fitzpatrick, D.

1997 "Disputes and Pluralism in Modern Indonesian Land Law", 1 *The Yale Journal of International Law*, 171-212.

Gaffar, A.

1993 "Politik Akomodasi: Islam dan Negara di Indonesia", dalam Iman Aziz, M., M. Jadul Maula dan Eliyasa K.H. Dharwis (ed.), *Agama Demokrasi & Keadilan*. Jakarta: Gramedia.

Gandasubrata, P.S.

1997 "The Judiciary in Transition (Fifty Years' Development of the Indonesian Judiciary and its Problems)", 1 *Indonesian Law and Administration Review*, 6-33.

Gastmann, A.L.E.

1900 "De burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor onrechtmatige

Daftar pustaka

- handelingen van ambtenaren volgens de Nederlandsch-Indische jurisprudentie. Proeve eener studie", 74 *Recht in Nederlandsch-Indië*, 39-114, 383-387.
- Gautama, S. dan R. Hornick
1983 *An Introduction to Indonesian Law: Unity in Diversity*. Bandung: Alumni.
- Gouwgioksiong
1967 "Tinjauan atas peraturan baru tentang perumahan dan sewamenjewa (1964)", 6-7-8 *Varia Peradilan*.
- Gray, C.W.
1986 "Indonesian Public Administration: Policy Reform and the Legal Process". Disertasi Ph.D. yang tidak diterbitkan. Cambridge: MA, Harvard University.
- Hadjon, P.M.
1987 *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penangannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Pengadilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Surabaya: Bina Ilmu.
1991 "Peradilan Tata Usaha Negara", 2/3 *Yuridika*, 113-126.
1994 "Operasi Penertiban Aliran Listrik (OPAL) dan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara". Makalah yang tidak diterbitkan.
1997 "Conflicting Rules on the Status of *Majelis Pertimbangan Pajak (MPP)* as a Fiscal Court in Indonesia", 1 *Indonesian Law and Administration Review*, 34-48.
1999 "Government Liability in Indonesia", dalam Zhang, Y. (ed.), *Comparative Studies on Government Liability in East and Southeast Asia*. Den Haag: Kluwer International Law.
- Hadjon, P.M., S.S. Martosoewignjo, S. Basah [et al.]
1995 *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hamidi, J.
1999 *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUUPPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia: Upaya Menuju "Clean and Stable Government"*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Han, B.S.
1998 "The Japanese Occupation of Indonesia and the Administration of Justice Today; Myths and Realities", 154-III *Bijdragen tot de Taal-, Land-, en Volkenkunde*, 416-456.
2000 "Sukarno-Hatta Versus the Pemuda in the First Months after the Surrender of Japan (Augustus-November 1945)", 156-II *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 233-274.
- Handelingen der Nederlandsch-Indische*
1930 *Handelingen der Nederlandsch-Indische Juristen-vereening*. Batavia: Van Dorp.

- Harahap, M.Y.
1988 *Hukum Acara Perdata Permasalahan dan Penerapan Conservator Beslag (Sita Jaminan)*. Jakarta.
1997 *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Harman, B.
1997 *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*. Jakarta: ELSAM.
- Harsono, B.
1991 "Aspek Yuridis Pembebasan Tanah", 2 *Hukum dan Pembangunan*, 146-159.
1994 *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya - Jilid 1*. Jakarta: Djambatan.
- Des. 1995 "Tugas dan Kedudukan Pejabat Pembuat Akte Tanah", 6 *Hukum dan Pembangunan*, 477-483.
- Het Lam, M.R.
1999 "Algemeen verbindende voorschriften: snijvlak tussen politiek en recht", 12 *Ars Aequi*, 896-901.
- Hill, D.T.
1994 *The Press in New Order Indonesia*. Nedlands: University of Western Australia Press.
- Hoeven, J. van der
1989 *De drie dimensies van het bestuursrecht*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- ICEL (*Indonesian Centre for Environmental Law*)
1996 "Why Jakarta Becomes a Floodplain: Planning in the Bopunjur Region", *Green News Indonesia* (via e-mail).
- Ichtiyanto, H.
1993 "Perkawinan Campuran dalam Negara Republik Indonesia". Disertasi Ph.D. yang tidak diterbitkan. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Idema, H.A.
1941 *Indische juristen: Winckel, Piepers, Der Kinderen: iets uit de strijd om de legaliteit*. Den Haag: Nijhof.
- IKAHI
1971 "Keputusan Musjawarah Nasional Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) ke VI di Medan", 4 *Sangkakala Peradilan*, 22-37.
1969 *Konperensi ke-VI Ikatan Hakim Indonesia Sumatra Utara, tanggal 4,5 dan 6 Maret 1969 di Parapat*. Medan: IKAHI.
- INDOC
1989 *Stemmen in de desa: dorpsbestuur en nationale ontwikkeling in Indonesië*. Leiden: INDOC.
1991 *Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
1993a *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha*

Daftar pustaka

- Negara. Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- 1993b *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Buku II: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- 1994 "Beberapa Catatan Khusus Tentang Pasal 83 UU No. 5/1986", 3 *Gema Peratun*, 69-71.
- Irwan, A. dan Edriana
- 1995 *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Jacob, H.
- 1996 "Introduction", dalam Jacob, H., E. Blankenburg, H.M. Kritzer [et al.] (ed.) *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective.* New Haven dan London: Yale University Press.
- Jenkins, D.
- 1984 *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983.* Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kahin, G. McTurnan
- 1952 *Nationalism and Revolution in Indonesia.* Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kamenka, E. dan A. E-S. Tay
- 1975 "Beyond Bourgeois Individualism: The Contemporary Crisis in Law and Legal Ideology", dalam Kamenka, E. dan R.S. Neale (ed.) *Feudalism, Capitalism and Beyond.* London: Edward Arnold, 127-144.
- Katwijk, H. van dan A.J. Dekker
- 1993 *Nederlands-Indische Jurisprudentie.* Leiden: KITLV Uitgeverij.
- Kelompok Cendrawasih
- 1994 "Apakah Keputusan Menteri Tenaga Kerja Yang Membatalkan Atau Menunda Pelaksanaan Suatu Keputusan P4P Dapat Digugat Di Pengadilan Tinggi TUN Atau Di Pengadilan TUN?", 5 *Gema Peratun*, 74-80.
- Kobayakawa, M.
- 1997 "Judicial Review in Japan", dalam Zhang, Y. (ed.), *Comparative Studies on the Judicial Review System in East and Southeast Asia.* Leiden: Kluwer Law International, 5-14.
- Koesnoe, Moh.
- Juli 1997 "Suatu Catatan Terhadap Surat Ketua MA - Tinjauan Dari Segi Hukum Positif", 142 *Varia Peradilan*, 145-149.
- Koesoemadi
- 1952 "Undang-Undang Dasar Sementara: Praktek Hukum, Teori Hukum, dan Pelajaran Hukum", 8 *Hukum*, 8-17.
- Koopmans, T.
- 1986 *Vergelijkend Publiekrecht.* Deventer: Kluwer.
- Kranenburg, R.
- 1925 *Het Nederlandsch Staatsrecht.* Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon.

- Leeuwen, L. van
 1997 *Airconditioned Lifestyles: nieuwe rijken in Jakarta*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Legge, J.D.
 1961 *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration, 1950-1960*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lev, D.S.
 1965 "The Lady and the Banyan Tree: Civil-Law Change in Indonesia", 2 *The American Journal of Comparative Law*, 282-307.
 1966 "The Politics of Judicial Development in Indonesia", 2 *Comparative Studies in Society and History*, 173-199.
 1972 "Judicial Institutions and Legal Culture", dalam Holt, C. (ed.), *Culture and Politics in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
 1972 *Islamic Courts in Indonesia*. Berkeley dan Los Angeles: University of California Press.
 1973 "Judicial Unification in Post Colonial Indonesia", 16 *Indonesia*, 1-37.
 1976 "The Origins of the Indonesian Advocacy", 22 *Indonesia*, 135-167.
 1978 "Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat", 13 *Law & Society Review*, 37-71.
 1985 "Colonial Law and the Genesis of the Indonesian State", 40 *Indonesia*, 57-74.
- Lindsey, T.C.
 1997 "Paradigms, Paradoxes and Possibilities: Towards Understandings of Indonesia's Legal System", dalam Taylor, V. (ed.), *Asian Laws through Australian Eyes*. Sydney: LBC Information Services, 90-112.
- Linnan, D.
 1999 "Decentralisation versus Administrative Courts: Which Path Holds Greater Promise?", dalam Lindsey, T. (ed.), *Indonesia: Law and Society*. Sydney: The Federation Press.
- Logemann, J.H.A.
 1962 "Nieuwe gegevens over het ontstaan van de grondwet van 1945", *Mededelingen van de Koninklijke Akademie van Wetenschappen*, 691-712.
- Lotulung, P.E.
 Nov. 1994 "Yurisprudensi dalam Perspektif Pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia", 6 *Gema Peratun*, 99-120.
 1996 "Development of the Administrative Jurisdiction on Tax Cases in Indonesia", 1 *Indonesian Law and Administration Review*, 28-31.
 1997 "Judicial Review in Indonesia", dalam Zhang, Y. (ed.), *Comparative Studies on the Judicial Review System in East and Southeast Asia*.

Daftar pustaka

- Den Haag: Kluwer International Law.
- Apr. 1997 "Peran Hakim ad-hoc pada PTUN dalam Rangka menghadapi Era Globalisasi", 139 *Varia Peradilan*, 150-157.
- LPHN
- 1969 *Seminar Hukum Nasional ke-II Tahun 1968 - Djilid III: Menegakkan Suatu Kekuasaan Kehakiman Yang Bebas*. Jakarta: LPHN.
- MacIntyre, A.
- 1991 *Business and Politics in Indonesia*. Sydney: Allen & Unwin.
- Mahfud, M.
- 1997 "Politik Hukum Untuk Independensi Lembaga Peradilan", 9 *Jurnal Hukum (Revitalisasi Lembaga Peradilan)*, 20-34.
- Mahkamah Agung
- 1993 *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara*. Jakarta: Mahkamah Agung.
- 1994 *Himpunan Perma, Sema, dan Juklak Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta011: Mahkamah Agung.
- 1995 *Himpunan Putusan Mahkamah Agung-RI Tentang Kewenangan Mengadili*. Jakarta: Mahkamah Agung dan The Asia Foundation.
- Makarim, N.
- 1998 "Information Sharing as an Environmental Policy Tool: The Indonesian Experience", dalam Gerardu, J. dan C. Wasserman (ed.), *Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*. Den Haag: VROM.
- Mangkoedilaga, B.
- 1983 *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara: Suatu orientasi pengenalan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- 1991 "Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara dan Kewenangan-Kewenangan Para Pejabat Dalam Lingkungan ABRI", 75 *Varia Peradilan*, 152-154.
- 1996 "Indonesian State Administrative Courts: Existence, Challenges and Expectations", 2 *Indonesian Law and Administration Review*, 16-21.
- Marbun, S.F.
- 1997 "Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman", 9 *Jurnal Hukum (Revitalisasi Lembaga Peradilan)*, 9-19.
- Mertokusumo, S.
- 1971 *Sejarah peradilan dan perundang-undangannya di Indonesia sejak 1942 dan apakah kemanfaatannya bagi kita bangsa Indonesia*. Yogyakarta.
- 1997 "Sistem Peradilan di Indonesia", 9 *Jurnal Hukum (Revitalisasi Lembaga Peradilan)*, 1-8.
- Moekijat
- 1985 *Administrasi Kepegawaian Negara*. Bandung.
- Muhammad, R.
- 1997 "Urgensi Dan Upaya Revitalisasi Lembaga Peradilan", 9 *Jurnal Hukum (Revitalisasi Lembaga Peradilan)*, 35-44.

- Mulya Lubis, T.
1993 *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order 1966-1990*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Munneke, H.F.
1994 *Ambtsuitoefening en onafhankelijke controle in de Nederlandse Antillen en Aruba: juridische en beheersmatige controle als waarborg voor deugdelijk bestuur*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Nasution, A.B.
1992 *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: a Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Neerhof, A.R.
1995 *Het geschil voorbij: een studie naar de bruikbaarheid van bestuursrechtelijke jurisprudentie als kenbron van recht* Deventer: Kluwer.
- Niessen, N.
1999 *Municipal Government in Indonesia: Policy, Law, and Practice of Decentralization and Urban Spatial Planning*. Leiden: Research School CNWS, Leiden University.
- Nonet, P. dan P. Selznick
1978 *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper & Row.
- Otto, J.M.
1987 *Aan de voet van de piramide: Overheidsinstellingen en plattelandontwikkeling in Egypte: een onderzoek aan de basis*. Leiden: DSWO Press .
1991 "Een Minahasser in Bandoeng, Indonesische oppositie in de koloniale gemeente", dalam Poeze, H.A. dan P. Schoorl (ed.) *Excursies in Celebes: Een bundel bijdragen bij het afscheid van J. Noorduyn als directeur-secretaris van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land-, en Volkenkunde*. Leiden: KITLV Uitgeverij, 185-217.
1992 "Conflicts between Citizens and the State in Indonesia: the Development of Administrative Jurisdiction". Leiden, Van Vollenhoven Institute for Law and Administration in Non-Western Countries. Kertas Kerja no. 1.
1999 *Lokaal bestuur in ontwikkelingslanden: een leidraad voor lagere overheden in de ontwikkelingssamenwerking*. Bussum, Coutinho.
- Parlindungan, A.P.
1991 *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- Parsons, W.
1997 *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pei, M.H.
Des. 1997 "Citizens versus Mandarins", *China Quarterly*.

Daftar pustaka

- Perangin, E.
1987 *Praktek Jual-Beli Tanah*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Pompe, S.
1988 "Mixed Marriages in Indonesia: Some Comments on the Law and the Literature", 144-II/III *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 259-275.
1991 "A Short Note on Some Recent Developments with Regards to Mixed Marriages in Indonesia", 147-II *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 261-272.
1994a "Between Crime and Custom: Extramarital Sex in Modern Indonesian Law", 150-I *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 110-122.
1994b *De doorwerking van het Nederlandse recht in het Indonesische: over een stervend lichaam en een levende geest*. Leiden: Oosters Genootschap.
1994c "Human rights in Indonesia between Universal and National, between State and Society", 2 *Leiden Journal of International Law*, 85-98.
1996 "The Indonesian Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development". Disertasi Ph.D. yang tidak diterbitkan. Leiden: Leiden University.
1997 "The Reform Ideas on the Indonesian Judiciary", 1 *Indonesian Law and Administration Review*, 48-65.
1999a "'Absen dari Reformasi': The Indonesian Judiciary in the Face of History", 1 *Indonesian Law and Administration Review*, 73-81.
1999b "The Structure of Democracy: Outline of the New Political Legislation in Indonesia", 1 *Indonesian Law and Administration Review*, 6-18.
- Prasetya, R., dan N. Hamilton
1976 "The Regulation of State Enterprises in Indonesia", Amerasinghe, A.R.B., *Law and Public Enterprise in Asia/The International Legal Centre*. New York: Praeger.
- Prodjodikoro, W.
1952 "Peradilan dalam Tata-Usaha Pemerintahan", 1 *Hukum*, 5-23.
1956 "Saran-Saran Untuk Konstituante Tentang Tempat Pengadilan Dalam Ketatanegaraan", 5/6 *Hukum*, 1-5.
- Prosée, A.E.
1928 *Het Burgerlijk Wetboek voor Nederlandsch-Indië*. Weltevreden.
- Pudyatmoko, Y.S. dan W.R. Tjandra
1996 *Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Fungsi Kontrol Pemerintah*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Quinn, B.
1994 "The Administrative Review Act of 1986: Implications for Legal and Bureaucratic Culture". Tesis Honours yang tidak diterbitkan. Canberra, Australian National University.

- Reksodiputro, B.M.
1995 "Pembinaan Pendidikan Tinggi Hukum dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua (PJPT II)", 3 *Hukum dan Pembangunan*, 195-218.
- Republik Indonesia
1997 *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1997/1998*, Jakarta: RI, 120.
- Ricklefs, M.C.
1991 *A History of Modern Indonesia since c.1300*. London, Macmillan.
1993 *A History of Modern Indonesia*. London, Macmillan.
- Riggs, F.
1964 *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*. Boston, Houghton Mifflin.
- Riphagen, J.
1925 "De werkkring der provincie", 122 *Indisch Tijdschrift voor het Recht*, 535-539.
- Rombot, M.
Nov. 1994 "Permasalahan Kompetensi Peradilan di dalam Hal Pengajuan Gugatan Terhadap Keputusan Pejabat PT PLN (Persero) Dalam Hasil Operasi Penertiban Listrik (OPAL)", 6 *Gema Peratun*, 50-62.
- Salim, A.
1996 "Ismail Memberi Kekuatan Saya Sebagai Hakim", dalam 70 *Tahun H. Ismail Saleh: Dari yang serius sampai yang santai*, Jakarta: Yayasan Tridaya Kejaksaan Agung RI, 69-78.
- Santoso, P.B.
1993 *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sayuti, D. et al.
Sep. 1997 "Rumusan Kesimpulan Hasil Ceramah/Diskusi Tentang Perbandingan Peradilan Administrasi Prancis Dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia", 10 *Gema Peratun*, 91-98.
- Schmidhauser, J.R.
1987 "Alternative Conceptual Frameworks in Comparative Cross-National Legal and Judicial Research", dalam Schmidhauser, J.R. (ed.), *Comparative Judicial Systems: Challenging Frontiers in Conceptual and Empirical Analysis*. London: Butterworth.
- Schueler, B.
1994 *Vernietigen en opnieuw voorzien: over het vernietigen van besluiten en beslechten van geschillen*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Sen, Krishna,
1994 *Indonesian Cinema: Framing the New Order*. London: Zed Books
- Seno Adji, O.
1968 "Pembahasan 10", dalam *Seminar Hukum Nasional Ke-II Tahun 1968: Djilid III, Menegakkan Suatu Kekuasaan Kehakiman Jang Bebas*. Jakarta: LPHN.

Daftar pustaka

- Setiadi, W.,
Apr. 1992 "Pengujian Terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", 2 *Pro Justitia*, 103-117.
- 1994 *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara: Suatu Perbandingan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Setiawan, W.
1995 "Perbandingan Antara Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dengan Pejabat Tata Usaha Negara". Makalah yang dipresentasikan pada seminar "Konsep PPAT Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara" di Yogyakarta, 1 Juli.
- Shapiro, M.
1981 *Courts. A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simanjuntak, M.
1994 *Pandangan Negara Integralistik*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.
- Simbolon, I.J.
1998 "Peasant Women and Access to Land: Customary Law, State Law and Gender-Based Ideology. The Case of the Toba-Batak (North Sumatra)". Disertasi Ph.D. yang tidak diterbitkan. Wageningen: Wageningen University.
- Sjarbini, C.
1998 "Pembinaan Karier Hakim", 144 *Varia Peradilan*, 118-135.
- Slaats, H.
1992 "The Imposition and Radiation of Dutch Law in Indonesia", dalam Mommsen, W.J. dan J.A. de Moor (ed.), *European Expansion and Law: The Encounter of European and Indigenous Law in 19th- and 20th-century Africa and Asia*. Oxford: Berg, 98-119.
- 2000 "Aardverschuivingen in het denken over het Indonesische grondenrecht", 2 *Recht der Wekelijkheid*, 41-68.
- Slamet, K.
Jan. 1998 "Kedudukan Badan Peradilan Pajak dalam Sistem Peradilan di Indonesia dan Kaitan Eksistensinya dengan Peradilan Tata Usaha Negara", 11 *Gema Peratun*, 62-73.
- Soegondo, L.
1998 "Pembinaan Karier dan Prestasi Hakim dalam Rangka Meningkatkan Martabat dan Wibawa Hukum", 144 *Varia Peradilan*, 87-117.
- Southwood, J. dan P. Flanagan
1983 *Indonesia: Law, Propaganda and Terror*. London: Zed Press.
- Struycken, A.M.
1910 *Administratie of rechter*. Arnhem.
- Sudharmono
1996 "Ismail Saleh, Seorang yang tekun bekerja, kritis dan suka berdiskusi", dalam Yayasan Tridaya Kejaksaan Agung, 70 *Tahun H. Ismail Saleh: Dari yang serius sampai yang santai*. Jakarta:

Yayasan Tridaya Kejaksaan Agung RI, 3-12.

Suganda, T.

1988 *Tanya Jawab: Masalah Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.

Suny, I.

1966 "Peradilan Tata Usaha Negara", 4/5/6 *Hukum dan Masyarakat*.

1977 "Pengadilan Tata Usaha Negara", dalam BPHN, *Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Penerbit Binacipta, 79-104.

1996 "Wewenang Peratun Untuk Menunda atau Membatalkan Lelang Obyek Jaminan Kredit Yang Dilaksanakan Oleh Kantor Lelang Negara", 8 *Gema Peratun*, 136-152.

1996 "Wewenang Peratun Untuk Menunda Atau Membatalkan Lelang Obyek Jaminan Kredit Yang Dilakukan Oleh Kantor Lelang Negara", 8 *Gema Peratun*, 153-167.

Sep. 1997 "Tata Cara Penunjukan Hakim Ad Hoc Pada Peradilan Tata Usaha Negara", 10 *Gema Peratun*, 80-84.

Surbakti, R.A.

1991 *Interrelation between Religious and Political Power under New Order Indonesia*. Michigan: Ann Arbor.

Sutantio, R. dan I. Oeripkartawinata

1989 *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*. Bandung: Mandar Maju.

1995 *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*. Bandung: Mandar Maju.

Syafrudin, A.

1990 *Musyawarah Pimpinan Daerah*. S.I., Winaya Mukti.

Tamanaha, B.Z.

1993 *Understanding Law in Micronesia: An Interpretive Approach to Transplanted Law*. Leiden: Research School CNWS, Leiden University.

1995 "The Lessons of Law-and-Development Studies", 89 *The American Journal of International Law*, 470-486.

Tasrif, S.

1971 *Menegakkan Rule of Law di bawah Orde Baru*. Jakarta: Peradin.

Tate, C.N.

1987 "Judicial Institutions in Cross-National Perspective: Toward Integrating Courts into the Comparative Study of Politics", dalam Schmidhauser, J.R. (ed.), *Comparative Judicial Systems: Challenging Frontiers in Conceptual and Empirical Analysis*. London: Butterworth.

Ten Berge, J.B.J.M.

1995 *Bescherming tegen de overheid*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 183-185.

Des. 1995 "Tien jaar samenwerking met Indonesië op het terrein van het algemeen bestuursrecht", *Staatsblad*, 2-7.

Daftar pustaka

- Teubner, G.
1993 *Law as an Autopoietic System*. Trans. A. Bankowska dan R. Adler. Cambridge, MA dan Oxford, UK: Blackwell.
- Thoolen, H. (ed.)
1987 *Indonesia and the Rule of Law*. London, Pinter.
- Tiruchelvam, N. dan R. Coomaraswamy (ed.)
1987 *The Role of the Judiciary in Plural Societies*. London: Frances Pinter.
- Tjakranegara, S.
1994 *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Universitas Indonesia
1966 *Indonesia Negara Hukum dan Seminar Ketatanegaraan UUD '45*. Jakarta: Seruling Masa.
- Utrecht, E.
1986 *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Vatikiotis, M.R.J.
1993 *Indonesian Politics under Suharto*. London dan New York: Routledge.
- Van der Pot, C.W., Donner, A.M., Prakke, L. dan De Reede, J.L.
1995 *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Van Dijk, C.
1996 "Ulama and Politics", 152-I *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 109-143.
1997 "The Partai Demokrasi Indonesia", 153-III *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 397-430.
- Van Wijk, H.D., Konijnenbelt, W. dan R.M. Van Male.
1999 *Hoofdstukken van bestuursrecht* Den Haag: Elsevier.
- Von Benda-Beckmann, C.E.
1984 *The Broken Stairways to Consensus: Village Justice and State Courts in Minangkabau*. Dordrecht: Foris.
- Watson, A.
1993 *Legal Transplants and Law Reform: An Approach to Comparative Law* Athens dan London, The University of Georgia Press.
1996 "Aspects of Reception of Law", 44 *The American Journal of Comparative Law*, 335-351.
- Wessing, R.
1987 "Electing a Lurah in West-Java Indonesia: Stability and Change", 3 *Ethnology*, 165-178.
- Westra, H.
1930 "Hetvraagstuk der administratieve rechtspraak in Nederlandsch-Indië: Praeadvies voor het Nederlandsch-Indisch Juristencongres te Weltevreden van 8-12 Juli 1929", 129 *Indisch Tijdschrift voor het Recht*, 341-357.

- Wignjosoebroto, S.
1992 "Legal Development and Legal Education in Post-War Indonesia (1942-1992)". Makalah yang tidak diterbitkan.
- Wilson, J.Q.
1989 *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- World Bank
1992 *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*. Washington DC: World Bank.
1995 *World Development Report: Workers in an Integrating World*. Oxford: Oxford University Press.
- Yamin, M.
1959 *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Yayasan Prapanca.
- Yayasan Lembaga Bantuan Hukum
1994 *Demokrasi, Antara Represi Dan Resistensi: Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia Di Indonesia 1993*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Ying, S.
1997 "Administrative Litigation System in China", dalam Zhang, Y. (ed.), *Comparative Studies on the Judicial Review System in East and Southeast Asia*. Den Haag: Kluwer International Law, 45-66.
- Yonaba, S.
1997 *Indépendance de la justice et droits de l'homme: Le cas du Burkina Faso*. Leiden dan Jenewa: PIOOM/Centre for the Independence of Judges and Lawyers.
- Zhang, Y. (ed.)
1997 *Comparative Studies on the Judicial Review System in East and Southeast Asia*. Den Haag: Kluwer International Law.
1999 *Comparative Studies on Government Liability in East and Southeast Asia*. Den Haag: Kluwer International Law.

Daftar perkara

- Lewa melawan Dinas Pengawasan Bangunan Ujung Pandang (*Editor*, 13-7-1991).
- Darsono melawan Muspika Cimacan (*Pelita* 10-9-1991).
- Sudiningsih dan Geluk melawan Kepala Kantor Catatan Sipil Jakarta (*Merdeka*, 4-11-1991; *Editor*, 23-11-1991; *Merdeka*, 11-12-1991; *Kompas*, 29-4-1992).
- Direktur Buaran Theater melawan Perusahaan Listrik Negara (*Kompas*, 21-11-1991).
- Amoy dan Kacung melawan Camat Wuluhan (*Kompas*, 10-1-1992).
- Paiman dkk melawan Direktur Perum Pengangkutan Penumpang Djakarta (*Kompas*, 15-1-1992, 4-6-1992, 9-5-1993, 1-10-1994, 18-11-1995; *Merdeka*, 3-6-1992; *Terbit*, 16-11-1995; *Forum Keadilan*, 18-12-1995).
- Sumarni melawan Walikota Cirebon (*Tempo*, 18-1-1992; *Pelita*, 1-4-1992, 21-4-1992, 22-4-1992, 2-6-1992; *Pikiran Rakyat*, 1-5-1992; *Forum Keadilan*, 28-5-1992).
- Sitepu melawan Walikota Jakarta Pusat (*Sinar Pagi*, 4-3-1992).
- Ahli Waris dari Chohan melawan Walikota Bandung (*Pikiran Rakyat*, 27-4-1992; *Editor*, 9-5-1992).
- Muhidin dan kawan-kawan melawan Walikota Jakarta Utara ([Tanah Merah] *Kompas*, 6-5-1992; *Forum Keadilan*, 10-12-1992; *Jayakarta*, 3-11-1992).
- Sadeli melawan Gubernur DKI Jakarta ([Hotel Citra] *Pos Kota*, 20-5-1992; *Pelita*, 20-10-1992; *Berita Yudha*, 5-11-1992; *Berita Buana*, 9-1-1997; *Pos Kota*, 3-2-1997).
- Kadarisman melawan Direktur Jenderal Imigrasi (*Pelita*, 21-5-1992, 18-6-1992).
- Sultan Deli melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional (*Media Indonesia*, 17-6-1992; *Pelita*, 30-9-1992; *Sinar Pagi*, 26-4-1992; *Kompas*, 11-11-1992; *Merdeka*, 12-11-1992, 27-11-1992; *Tiras*, 1-8-1996; *Forum Keadilan*, 1-7-96; *Suara Karya*, 28-10-1997).
- Siregar melawan Badan Pengelolaan Utang Negara Medan (*Kompas*, 22-6-1992).
- JAI melawan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Sumatra Utara (*Tempo*, 27-6-1992; *Forum Keadilan*, 31-3-1994).
- Kadiyo melawan Sekretaris Inspektorat Departemen Kehakiman (*Kompas*, 29-6-1992; *Jayakarta*, 24-7-1992; *Forum Keadilan*, 6-8-1992; *Terbit* 10-12-1992; *Merdeka*, 11-12-1992; *Angkatan Bersenjata*, 12-12-1992).
- Manullang melawan Wakil Rektor IKIP Medan (*Kompas*, 14-7-1992; *Forum Keadilan*, 24-12-1992).
- Pardede melawan Ketua Mahkamah Agung (*Pelita*, 6-8-1992).
- Tukimin dan kawan-kawan melawan Bupati Ngawi (*Tempo*, 5-9-1992).
- Amin melawan Gubernur DKI Jakarta (*Pos Kota*, 8-10-1992).
- PT Sari Prambanan melawan Pertamina (*Kompas*, 27-11-1992; *Terbit*, 2-12-1992; *Forum Keadilan*, 24-12-1992).
- Kaligis melawan Ketua Pengadilan Agama Jakarta Selatan (*Forum Keadilan*, 12-11-1992; *Pos Kota*, 30-1-1993; *Pelita*, 17-2-1993)

Peradilan tata usaha negara di Indonesia

- Idris dan kawan-kawan melawan Bupati Berau (*Media Indonesia*, 5-1-1993).
- Nababan melawan Kepala Bakorstanas Sumatra Utara (*Kompas*, 23-1-1993; *Kompas*, 8-2-1993; *Sinar Pagi*, 25-1-1993; *Forum Keadilan*, 4-3-1993).
- Nur melawan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Sumatra Selatan (*Tempo*, 13-3-1993).
- Tjokropranolo melawan Kepala Kantor Penyewaan Tanah Jakarta Utara (*Media Indonesia*, 30-3-1993; *Merdeka*, 6-12-1994; *Forum Keadilan*, 5-1-1995).
- Yahya melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional Palembang (*Forum Keadilan*, 1-4-1993).
- Roslih melawan Gubernur Sulawesi Selatan (*Pelita*, 12-4-1993).
- Tianso melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Padang (*Forum Keadilan*, 15-4-1993).
- Etti melawan Muspika Medanbelawan (*Forum Keadilan*, 29-4-1993).
- Simatupang melawan Wakil Rektor IKIP Medan (*Forum Keadilan*, 13-5-1993).
- Ketua Yayasan TD Pardede melawan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (*Merdeka*, 3-6-1993).
- Kasino melawan Gubernur DKI Jakarta dan Kepala Badan Pertanahan Nasional (*Pos Kota*, 20-7-1993).
- Gozal melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Ujung Pandang (*Forum Keadilan*, 22-7-1993).
- Sinaga melawan Gubernur DKI Jakarta (*Pikiran Rakyat*, 24-7-1993; *Kompas*, 12-8-1993; *Jayakarta*, 25-8-1993; *Forum Keadilan*, 16-9-1993; *Editor*, 28-8-1993; *Bisnis Indonesia*, 16-12-1993; *Pos Kota*, 18-12-1993).
- PT EMKL Pendawa melawan Gubernur Jawa Timur (*Jayakarta*, 31-7-1993).
- Lamri melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional (*Merdeka*, 3-8-1993; *Sinar Pagi*, 18-10-1994).
- Siti Rosmala melawan Walikota Jakarta Selatan (*Berita Yudha*, 7-8-1993).
- PT Baskara Cahaya Mas melawan Ketua Mahkamah Agung (*Pos Kota*, 12-8-1993; *Terbit*, 2-8-1993).
- PT Yakin Gloria melawan Gubernur DKI Jakarta (*Pelita*, 14-10-1993).
- Kurniawan melawan Direktur Jenderat Badan Tenaga Nuklir Nasional (*Kompas*, 15-10-1993; *Tempo*, 6-3-1993; *Media Indonesia*, 27-1-1993; *Editor*, 13-3-1993; *Forum Keadilan*, 11-11-1993).
- Bana bin Nioeng melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional (*Forum Keadilan*, 28-10-1993).
- Rusli melawan Walikota Medan (*Sinar Pagi*, 9-11-1993).
- PT Perkebunan Karet Kemenyan melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Gubernur Jawa Barat (*Neraca*, 26-11-1993).
- Wajiati dan kawan-kawan melawan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (*Forum Keadilan*, 9-12-1993).
- Sidarta melawan Kepala Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (*Suara Karya*, 23-12-1993).
- Ng Tjiang Seng melawan Walikota Medan (*Forum Keadilan*, 6-1-1994).

Daftar perkara

- PT Orici melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional (*Sinar Pagi*, 20-1-1994).
- JAI melawan Muspika Tanjungpura (*Forum Keadilan*, 31-3-1994).
- Arifin dan kawan-kawan melawan Bupati Karawang (*Pikiran Rakyat*, 20-1-1994; *Forum Keadilan*, 10-11-1994).
- Samosir melawan Bupati Simalungun (*Tempo*, 19-2-1994).
- Saloh dan kawan-kawan melawan Menteri Dalam Negeri (*Forum Keadilan*, 21-7-1994; *Kompas*, 25-7-1994).
- Izuddin melawan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (*Forum Keadilan* 4-8-1994; *Merdeka*, 12-11-1994).
- Maksum dan kawan-kawan melawan Bupati Kudus (*Pikiran Rakyat*, 30-8-1994) ~
- Samsu dan kawan-kawan melawan Bupati Ciamis (*Suara Pembaruan*, 23-9-1994; 19-11-1994; *Pikiran Rakyat*, 20-10-1994; *Suara Karya*, 7-6-1995; *Republika*, 8-6-1995).
- Sangha Agung Indonesia dan Majelis Buddhayani Indonesia melawan Walubi (*Forum Keadilan*, 1-9-1994).
- Roba melawan Ketua Dewan Pembina Golkar cabang Ogan Komering Ilir (*Forum Keadilan*, 1-9-1994).
- Handoko melawan Ketua Mahkamah Agung (*Jayakarta*, 12-9-1994).
- Walhi dan kawan-kawan melawan Presiden Republik Indonesia (*Kompas*, 1-11-1994; *Republika*, 1-11-1994; *Merdeka*, 13-12-1994; *Forum Keadilan*, 5-1-1995).
- Tanari melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional (*Forum Keadilan*, 24-11-1994).
- SAI dan MBI melawan Direktur Jenderal Pembinaan Agama Buddha dan Hindu, Departemen Agama dan Walubi (*Merdeka*, 4-1-1995; *Sinar Pagi*, 28-1-1995; *Berita Yudha*, 2-2-1995).
- Aminah melawan Walikota Bogor (*Kompas*, 28-1-1995).
- Budiman melawan Yayasan Universitas Kristen Satya Wacana (*Kompas*, 8-3-1995; 10-3-1995; 12-8-1995; 8-8-1996; 9-8-1996; *Gatra*, 19-8-1995).
- Teater Padepokan Buruh melawan Kepala Direktorat Sosial dan Politik Jakarta (*Pos Kota*, 16-6-1995; *Jayakarta*, 16-6-1995; *Kompas*, 17-10-1995).
- Pamungkas melawan Jaksa Agung (*Merdeka*, 11-8-1995, 1-9-1995, 5-10-1995 dan 13-10-1995; *Media Indonesia*, 11-10-1995; *Jayakarta*, 13-10-1995; *Kompas*, 24-10-1995 dan 10-11-1995; *Pos Kota*, 29-1-1997).
- PT Indofica Housing melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Jakarta Utara (*Merdeka*, 20-9-1995; *Jayakarta*, 12-10-1995).
- Halimah melawan Bupati Tabalong (*Forum Keadilan*, 11-3-1996; *Kompas*, 21-3-1997).
- Wijaya melawan Kepala Kantor Catatan Sipil Surabaya (*Kompas*, 13-6-1996, 11-7-1996, 14-8-1996; *Forum Keadilan*, 23-9-1996).
- PT Teknik Umum melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional (*Merdeka*, 9-4-1996; *Forum Keadilan*, 17-6-1996; *Pos Kota*, 23-7-1996, 12-8-1996, 13-8-1996; *Kompas*, 13-8-1996; *Tiras*, 29-8-1996).
- PT PDR melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Bogor (*Gatra*, 27-4-1996).
- Siregar melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sidempuan

Peradilan tata usaha negara di Indonesia

(*Forum Keadilan*, 6-5-1996).

Megawati melawan Kapolres Jakarta Selatan (*Forum Keadilan*, 10-3-1997; *Media Indonesia*, 24-6-1997).

Siregar melawan Kantor Lelang Negara Medan (*Forum Keadilan*, 9-9-1996).

Megawati melawan Walikota Jakarta Timur (*Merdeka*, 30-9-1996; *Kompas*, 2-10-1996; *Forum Keadilan*, 21-10-1996; *Republika*, 28-1-1997).

Koperasi Pegawai PGNI melawan Kepala Kantor Pelayanan Pengelolaan Utang Negara (*Merdeka*, 18-10-1996).

Ibrahim melawan Dewan Pimpinan Pusat PPP (*Gatra*, 26-10-1996).

PT Permata Seinongsa melawan Ketua Pengadilan Negeri Batam dan Kepala Kantor Lelang Negara Batam (*Gatra*, 7-12-1996).

Hendro melawan Direktur Jenderal Hak Kekayaan Intelektual (*Republika*, 19-3-1997).

Sukandi dan kawan-kawan melawan Bupati Bangka (*Pelita*, 6-5-1997).

Gumirat dan Susilawati melawan Kepala Kantor Catatan Sipil Jakarta (*Kompas*, 12-5-1997, 17-5-1997; *Forum Keadilan*, 2-6-1997, 2-7-1997; *Tiras*, 25-8-1997).

Syamsudin melawan Kepala Badan Pengelolaan Utang Negara (*Tiras*, 21-7-1997).

Bank Jakarta melawan Gubernur Bank Indonesia (*Tiras*, 19-1-1998; *Republika*, 19-1-1998; *Forum Keadilan*, 26-1-1998).

Ketua PRD melawan Menteri Dalam Negeri (*Kompas*, 11-8-1998; *Media Indonesia*, 11-8-1998).

Kasus-kasus di Jakarta

Sentosa melawan Walikota Jakarta Barat (no. 01/G/1991/PTUN-Jkt.).

Naro melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional (no. 08/G/1991/PTUN-Jkt.; no. 05/B/1992/PT.TUN-Jkt.).

Kiem melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional (no. 19/G/1991/PTUN-Jkt.; no. 33/B/1992/PT.TUN-Jkt.).

Sayuti melawan Kepala Dinas Perumahan DKI Jakarta (no. 24/G/1991/PTUN-Jkt.; no. 09/B/1991/PT.TUN-Jkt.; no. 42K/TUN/1992).

Tanumihardja dan kawan-kawan melawan Kantor Pelayanan Perumahan Bandung (no. 43/G/1991/PTUN-Jkt.).

Abdullah melawan Muspika Pacet (no. 44/G/1991/PTUN-Jkt.).

Yulianti dkk. melawan Walikota Bogor (no. 52/G/1991/PTUN-Jkt.).

Sutjahjo melawan Direktur Bank Indonesia (no. 72/G/1991/PTUN-Jkt.).

Yunus melawan Kepala Badan Pengelolaan Pasar DKI Jakarta (no. 83/G/1991/PTUN-Jkt.).

Murad melawan Kepala Kantor Perpajakan, Jawa Barat (no. 92/G/1991/PTUN-Jkt.).

Asmarawaty melawan Kantor Pelayanan Perumahan DKI Jakarta (no. 106/G/1991/PTUN Jkt.).

Daftar perkara

- PT Sinar Raya Prakarsa melawan PLN Jakarta dan Tangerang (no. 150/G/1991/PTUN Jkt.).
- Guntaram dan Effendi melawan Walikota Bandung (no. 165/G/1991/PTUN-Jkt.).
- How Sioe Lan melawan Kepala Pelayanan Perumahan, Bandung (no. 30/G/Tn/PTUN-Jkt./1992; no. 66/B/1993/PT.TUN-Jkt.).
- Aisyah dan kawan-kawan melawan Pelayanan Perumahan Jakarta (no. 31/G/1992/PR/PTUN-Jkt.; no. 55/B/1992/PT.TUN-Jkt.).
- Temarubun dan kawan-kawan melawan Pemerintah Daerah Samarinda (no. 35/G/1992/PTUN-Jkt.).
- Grand Hotel Paripurna melawan Kepala PLN Jakarta dan Tangerang (no. 41/G/1992/PTUN-Jkt.).
- Agusmansyah melawan PT Aneka Gas Industri (no. 107/G/1992/PTUN-Jkt.).
- Suhartono dan Rahayu melawan Kepala Dinas Perumahan DKI Jakarta (no. 110/G/1992/PTUN-Jkt.).
- Supusepa melawan Menteri Penerangan (no. 128/G/1992/PTUN-Jkt.).
- Patriyanto melawan Urusan Pelayanan Sipil PDAM Jakarta (no. 135/G/1992/PTUN-Jkt.).
- Japhar melawan Kepala Dinas Perumahan DKI Jakarta (no. 140/G/1992/PTUN-Jkt.).
- Hasry melawan Pertamina (no. 149/G/1992/PTUN-Jkt.).
- Wiyanto melawan Gubernur DKI Jakarta (no. 167/G/1992/PTUN-Jkt.).
- Suphadi melawan Direktorat Keuangan Pertamina (no. 172/G/1992/PTUN-Jkt.).
- Yuniarsih melawan Sekretaris Jenderal MPR (no. 21/G/1993/PTUN-Jkt.).
- Racoeb melawan Kepala Dinas Perumahan DKI Jakarta (no. 45/G/1993/PTUN-Jkt.).
- Bachtiar melawan Kepala Dinas Perumahan DKI Jakarta (no. 68/G/1994/PTUN-Jkt.).
- Syamsudin dan kawan-kawan melawan Direktur PT Jamsostek (no. 149/G/1997/PTUN-Jkt.).

Kasus-Kasus di Semarang

- Pawi melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal (no. 01/G/TUN/1992/PTUN-Smg.).
- Tan melawan Kepala Badan Pengelolaan Harta Peninggalan Semarang (no. 04/G/TUN/1992/PTUN-Smg.; no. ?/B/TUN/1994/PT.TUN-Sby.).
- Supama melawan Bupati Klaten (no. 05/G/TUN/1992/PTUN-Smg.; no. 07/B/1993/PT.TUN-Sby.).
- Muryoto melawan PT Tirta Raya Mina (no. 08/G/1992/PTUN-Smg.).
- Lapis Logam Engelz melawan Kepala Bagian Distribusi PLN (no. 13/G/TUN/1992/PTUN-Smg.; no. 36/B/1993/PT.TUN-Sby.).
- Soeradi melawan Lurah Jangli (no. 14/G/TUN/1992/PTUN-Smg.).

Peradilan tata usaha negara di Indonesia

- Supriadi melawan Bupati Pati (no. 15/G/TUN/1992/PTUN-Smg.).
- Poerwantana melawan Kepala Kantor Cabang BTN Semarang (no. 17/G/TUN/1992/PTUN-Smg.).
- Kontorahardjo melawan Kepala Kantor Pelayanan Kesehatan Semarang (no. 18/G/TUN/1992/PTUN-Smg.).
- Budiman melawan Kepala Kantor Cabang PMI Yogyakarta (no. 19/G/TUN/1992/PTUN-Smg.).
- Imsanah melawan Kepala Desa Pidodokulon (no. 20/G/TUN/1992/PTUN-Smg.; no. 51/B/1993/PT.TUN-Sby.).
- Suharto melawan Kepala Kantor Cabang Pelayanan Umum RSUP (no. 21/G/TUN/1992/PTUN-Smg.).
- Koestanto melawan Kepala Kantor Wilayah Pendidikan Surakarta (no. 22/G/TUN/1992/PTUN-Smg.; no. 49/B/1993/PT.TUN-Sby.).
- Sukiran melawan Bupati Kendal (no. 01/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Sugito melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional (no. 02/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Sureni melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pati (no. 03/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Theresia melawan Gubernur Yogyakarta (no. 04/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Suryanto melawan Kepala Kantor PMI cabang Yogyakarta (no. 05/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Santoso dan kawan-kawan melawan Walikota Semarang (no. 06/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Djoko melawan Bupati Klaten (no. 09/G/TUN/1993/PTUN-Smg.; no. 56/B/1993/PT.TUN-Sby.).
- Rakijan melawan Kepala Desa Triguno (no. 10/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Pranoto melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Jawa Tengah (no. 11/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Kartika melawan Kepala Kantor Pertanahan Semarang (no. 12/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Sembodo dan kawan-kawan melawan Bupati Sukoharjo (no. 14/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Sutjahjo melawan Walikota Salatiga (no. 15/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Suryotomo melawan Kepala Kantor Departemen Tenaga Kerja Karanganyar (no. 16/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Khaerun melawan Kepala Desa Pacar (no. 19/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Wahiyo melawan Bupati Pekalongan (no. 20/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Susilo dan Purwanto melawan Bupati Kendal (no. 21/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Wiyono melawan Kepala Desa Pasuningan (no. 22/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Hadiwono melawan Kepala Balai Lelang Semarang (no. 25/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).
- Samadi melawan Kepala Badan Pengelolaan Utang Negara Semarang (no. 26/G/TUN/1993/PTUN-Smg.).

Daftar perkara

- Dominus dan kawan-kawan melawan Bupati Pati (no. 02/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Sudarmi melawan Kepala Desa Kropak (no. 03/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Soediarti dan Subroto melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional Semarang (no. 04/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Ritonga melawan Kantor Cabang Bank Indonesia, Semarang (no. 05/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Santoso dkk. melawan Camat Gebog (no. 06/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Basuky dan Djais melawan Kepala Badan Pengelolaan Utang Negara Yogyakarta (no. 07/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Oei Gin Djing melawan Walikota Semarang (no. 08/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Rahardjo melawan Bupati Bantul (no. 09/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Rondoni melawan Bupati Boyolali (no. 10/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Singgih melawan Kepala Kantor Pendidikan Irian Jaya (no. 12/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Sumanah melawan Kepala Kantor Balai Lelang Negara Semarang (no. 14/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Soetojo melawan Kepala Kantor Cabang PT Bank Tabungan Negara Yogyakarta (no. 15/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Utomo melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Semarang (no. 17/G/TUN/1994/PTUN-Smg.) ~
- Irsjadi melawan Gubernur Yogyakarta (no. 18/G/PTUN-Smg./1994).
- Sumali melawan Kepala Sekolah SMA Maria Mediatrix (no. 19/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).
- Lamabelawa melawan Departemen Keuangan RI (no. 40/G/TUN/1994/PTUN-Smg.).

Kasus-kasus Bandung

- PT Carita Krakatau melawan Bupati Pandeglang (no. 01/G/PTUN-Bdg./1992)
- Hatimah dan Suwondo melawan Kepala Kantor Cabang Badan Pengelolaan Utang Negara Bandung (no. 02/G/PTUN-Bdg./1992).
- Suryana dan kawan-kawan melawan Walikota Bandung (no. 11/G/PTUN-Bdg./1992; no. 96/B/1993/ PT.TUN-Jkt.).
- Jayasasmita melawan Kepala Bagian Kantor Pajak Bumi dan Bangunan Sukabumi (no. 15/G/PTUN-Bdg./1992).
- Jalihin melawan Walikota Tangerang (no. 03/G/PTUN-Bdg./1993; no. 04/INT/G/PTUN-Bdg./1993; no. 30/G/PTUN-Bdg./1993).
- Sachrurodi melawan Kepala Badan Pengelolaan Pasar Bandung (no. 06/G/PTUN-Bdg./1993).
- Kasenda melawan Ketua Pengadilan Agama Labak Rangkasbitung (no. 07/PEN/G/PTUN-Bdg./1993).
- Wirawan melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Bandung

- (no. 09/G/PTUN-Bdg./1993; no. 29/B/1995/PT.TUN-Jkt.) ~
PT Surya Baru Industri melawan PLN Tangerang (no. 17/G/PTUN-Bdg./1993) ~
Hapi melawan PT Telkom Indonesia Bandung (no. 29/G/PTUN-Bdg./1993) ~
Omat melawan Camat Karawang (no. 33/G/PTUN-Bdg./1993) ~
Aman melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Bandung
(no. 37/G/PTUN-Bdg./1993).
Ihat dan kawan-kawan melawan Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional
Bogor (no. 40/G/PTUN-Bdg./1993).
Asyid melawan Camat Kerawang (no. 47/G/PTUN-Bdg./1993).
Nur'Aeni melawan Kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan
(no. 54/G/PTUN-Bdg./1993).
PT Dinamika Agrobangun melawan Walikota Tangerang (no. 02/G/TUN-
Bdg./1994).
Tunggal melawan Badan Pengelolaan Hutang Negara Bandung (no. 15/G/TUN-
Bdg./1994).
Winardi melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Bandung
(no. 35/G/PTUN-Bdg./1994; no. 22/B/1995/PT.TUN-Jkt).

Kasus-kasus yang diterbitkan¹

- Kusuma dan kawan-kawan melawan Badan Pertanahan Nasional (no. 03/G/1991/
PTUN-Jkt.; no. 03/B/1992/PT.TUN-Jkt.; no. 14K/TUN/1992 [MA 1]).
Heuw Tjoe Tjong melawan Kepala Kantor Pelayanan Perumahan DKI Jakarta
(no. 07/G/PTUN-Jkt./1991 [D]).
Dahniar dan kawan-kawan melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional
(Jalan Sabang no. 10/G/1991/PTUN-Jkt.; no. 13/B/1991/PT.TUN.Jkt.;
no. 5K/TUN/1992 [Aug. 1993 2 *Gema Peratun*]; no. 1/PK/TUN/1994
[unpublished]).
Entong dan kawan-kawan melawan Gubernur DKI Jakarta (no. 14/G/1991/PTUN-
Jkt.; no. 06/B/1991/ PT.TUN-Jkt.; no. 3K/TUN/1992 [MA 1]).
Tanumihardja melawan Perusahaan Listrik Negara (no. 12/G/1991/PTUN-Jkt.; no.
02/B/1991/PT.TUN-Jkt.; no. 15K/TUN/1992 [MA 1]).
Marhadi melawan Kepala Pelayanan Perumahan Bandung (no. 27/G/1991/Pr/
PTUN-Jkt. [D]).
N.S. dan H.P.P.S melawan Wakil Gubernur DKI Jakarta (no. 37/G/1991/Pr/
PTUN.Jkt.; no. 10/B/1991/PT.TUN.Jkt.; no. 17K/TUN/1992 [Aug. 1992] 2
Gema Peratun).
Wiyanto melawan Walikota Jakarta Barat (no. 35/G/1991/Pr./PTUN-Jkt.; no. 04/

1 D merujuk pada Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara: Perkara Tata Usaha Negara dan Acara Tata Usaha Negara*. (Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman RI, 1994); MA 1 merujuk pada Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara*. (Jakarta, Mahkamah Agung, 1993); MA 2 merujuk pada Mahkamah Agung, *Himpunan Putusan Mahkamah Agung-RI Tentang Keewenangan Mengadili* (Jakarta: Mahkamah Agung dengan The Asia Foundation, 1995)

Daftar perkara

- B/1992/PT.TUN-Jkt.; no. 11K/TUN/1992 [Jan. 1994] 3 *Gema Peratun*).
- Masari dan Hadiwijaya melawan Kepala Pelayanan Perumahan Jakarta (no. 56/G/1991/Pr/PTUN-Jkt.; no. 15/B/1991/PT.TUN-Jkt.; no. 7K/TUN/1992 [Aug. 1993] 2 *Gema Peratun*).
- Suparman dan kawan-kawan melawan Gubernur DKI Jakarta (no. 65/G/1991/Pr/PTUN-Jkt.; no. 25/B/1992/PT.TUN-Jkt.; no. 34K/TUN/1992 ([Jan. 1994] 3 *Gema Peratun*).
- Sitorus dan kawan-kawan melawan Walikota Bandung (no. 73/G/1991/YY/PTUN-Jkt. [D]).
- A dan kawan-kawan melawan Walikota Jakarta Pusat (no. 78/G/1991/TN/PTUN-Jkt. [MA 1]) ~
- Rusli melawan Kepala Kantor Wilayah PLN Tangerang dan Jakarta (no. 89/G/1991/Lst/PTUN-Jkt.; no. 60/B/1992/PT.TUN-Jkt.; no. 14K/TUN/1993 [MA 2]).
- Tjoeng Nie Shao melawan Kepala Pelayanan Perumahan DKI Jakarta (no. 97/G/1991/PTUN-Jkt.; no. 22/B/1992/PT.TUN-Jkt.; no. 21K/TUN/1992 [July 1994] 5 *Gema Peratun*).
- Mohamad melawan Menteri Penerangan (no. 94/G/1994/IJ/PTUN-Jkt.; no. 111/B/1995/PT.TUN-Jkt.; no. 25K/TUN/1996 [Feb. 1997] 9 *Gema Peratun*).
- PT Surya Indah Permai melawan Kepala Kantor Cabang Distribusi Situbondo (no. 30/G/TUN/1991/PTUN-Sby.; no. 20/B/1992/PT. TUN-Jkt.; no. 44K/TUN/1992 [Jan. 1994] 3 *Gema Peratun*).
- Marlena melawan Kepala Pajak Bumi dan Bangunan Pamekasan (no. 53/TUN/1991/PTUN-Sby. [D]).
- PT Gunung Ringgit Permai melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional Pasuruan (no. 37/PUT.TUN/1991/PTUN-Sby. [D]).
- Safiudin melawan Kepala Pajak Bumi dan Bangunan (no. 26/G/PUT.TUN/1993/PTUN-Sby. [D]).
- Gunawan melawan Kepala Kantor Distribusi Situbondo (no. 30/G/TUN/1993/PTUN-Sby. [March 1994], 4 *Gema Peratun*).
- Wijaya melawan walikota Medan (no. 16/G/1991/PTUN-Mdn. [D]).
- Tohang melawan Gubernur Sumatra Utara (no. 34/G/1991/PTUN-Mdn. [D]).
- Muchtar melawan Walikota Pematang Siantar (no. 19/G/1992/PTUN-Mdn. [D]).
- Ano melawan Bupati Majalengka (no. 06/G/PTUN-Bdg./1992; no. 67/B/1993/PT.TUN-Jkt. [D]).
- Ratnaningsih melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Bekasi (no. 25/G/PTUN-Bdg./1993 [D]).
- Lindawati melawan Bupati Gianyar (no. 03/Srt.G/TUN/1991/PTUN-U.Pdg.; no. 01/Bdg.G.TUN/1991/PT.TUN-U.Pdg.; no. 10K/TUN/1992 [Nov. 1994] 6 *Gema Peratun*).
- Rahman melawan Kepala Kantor Urusan Sosial Politik Kabupaten Majene (no. 14/Srt.G/TUN/1991/PTUN-U.Pdg.; no. 02/Bdg.G.TUN/1992/PT.TUN-U.Pdg. [D]).
- Wijaya melawan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Pontianak

Peradilan tata usaha negara di Indonesia

(no. 26/PTUN/G/Ptk./1993 [D]).

Said melawan Menteri Penerangan (no. 01/TUN/G/PTUN-Mdo./1993 [D]).

PT Inwangi & Co. Melawan Gubernur Sumatra Selatan (no. 02/PTUN/G/Plg./1992, no. 37/Bdg./PL/PT.TUN-Mdn./1992 [Jan. 1994] 3 *Gema Peratun*).

H.U. melawan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (no. 02/G/1991/PT.TUN-Jkt.; no. 4K/TUN/1992 [Aug. 1993] 2 *Gema Peratun*).

PT Standard Stamping Works Ltd. melawan Kepala Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (no. 10/G/1992/PT.TUN-Jkt.; no. 32K/TUN/1993 [Jan. 1994] 3 *Gema Peratun*).

PT Santan Mas Delta Raya Construction melawan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (no. 17/G/1991/PT.TUN-Jkt.; no. 37K/TUN/1993 [July 1994] 5 *Gema Peratun*).

A. melawan Kepala Kantor Wilayah Departemen B, Medan (no. 1/PK/TUN/1991[February 1993] 1 *Gema Peratun*).

Indeks

A

ABRI xix, 43, 46—50, 52, 54—63, 65, 66, 247, 379
Adi Andojo Soetjipto 290
Afrika 15
ahli 36, 37, 164, 168, 169, 186, 189, 215—217, 261, 286, 323, 340, 354
alasan untuk melakukan uji material 29, 45, 57, 121, 125, 132—135
Ali Said 42—50, 65, 66, 256, 264, 268, 329
Ambon 257, 259
Amerika Serikat 4, 12, 24, 41, 323
Anak Agung Gde Agung 25
AROB 8, 44
Asia Tenggara 3
Asia Timur 3
aspek-aspek akusatoris dalam prosedur 323
aspek-aspek akusatoris dalam prosedur pengadilan 323
Aspek-Aspek Pemeriksaan 162
Atmodarminto, Wiyogo 308
Australia 3, 260, 307, 372, 373, 376, 404

B

badan administratif 17, 104
badan tata usaha negara 41, 74—77, 79, 81, 103, 104, 107, 114, 145, 161, 173, 194, 227, 334, 338, 344
Badruzalman 215
Bakorstanas 71, 75, 76, 100, 102, 230, 231, 244, 251, 252, 274, 277, 304, 306, 336
banding administratif 17, 19, 28, 33, 34, 40, 59, 104, 105, 107, 142, 144, 172, 176, 189, 329, 346, 359
Bandung 9—12, 40, 74, 79, 87, 88, 91, 93, 95, 96, 100, 120, 123, 124, 129—132, 142—144, 146—148, 150—152, 156, 158—160, 162, 163, 166, 167, 169, 194, 200, 212, 218, 220, 224, 249, 250, 257, 258, 264, 266, 269, 272, 273, 276, 291, 292, 294, 295, 297—299, 308, 318—321, 323, 324, 326, 327, 331, 333—335, 360, 364, 368, 371—373, 375, 376, 379, 380,

384, 387, 392, 396—398
Banjarmasin 214, 257, 259, 273
Bapek (Badan Pertimbangan Kepegawaian) xix, 104, 189, 196
beban pembuktian 164
Belanda xii, xiv, xvi, 3, 4, 7, 8, 11, 15—26, 28, 29, 32, 34, 36, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 48, 50, 51, 59, 68, 70, 80, 81, 83, 84, 90, 92, 104, 105, 112, 114, 123, 137—139, 149, 194, 204, 205, 207—209, 256, 260, 297, 310, 316, 318, 359, 361, 404
Benda-Beckmann, F. von 3, 349, 385
bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku 121, 191
Bidara, Olden 95, 97, 117, 144, 150, 172, 174, 283, 284, 295, 327, 330, 337
BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) 39—41, 49, 51, 285, 330, 384
Budiman, A. 72, 73, 236, 277, 390, 394
bukti 9, 27, 91, 113, 121, 128, 131, 144, 150, 162—169, 177, 181, 184, 185, 193, 194, 221—223, 242, 243, 248, 249, 285, 312, 313, 324
BUPLN (Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara) 95, 96

C

catatan sipil 232, 234, 308
Cirebon 193, 387
civil law 4, 46, 68, 114, 162, 222, 317, 340, 367
Colombijn, F. 3, 311, 373
Cotterrell, R. 3, 6, 7, 16, 344, 352, 373

D

delegasi 78, 108, 134
Demokrasi Terpimpin xvi, 24, 31, 33—38, 262, 303
Denpasar 257, 259, 273, 320, 335, 360
Departemen Kehakiman 11, 30, 33, 36, 38, 41, 46, 49—51, 55, 59, 60, 78, 147, 201, 213, 222, 245, 254—260, 274, 275, 278—282,

- 284, 290, 299, 300, 322, 324, 325,
332, 355, 374
- desentralisasi 7, 142, 211, 345, 346, 350
- distribusi perkara 5, 295, 300
- E**
- eksekusi 5, 7, 95–97, 106, 109, 141,
151, 178, 223, 224, 289, 305, 307,
325, 326, 332, 336, 339, 340
- eksepsi 105, 160, 315
- Esman, M.J. 5, 374
- F**
- Fachruddin, I. x, xi, xiv, 92, 328,
364–366, 374
- fair play* 129, 131, 212, 242
- final 80, 83, 86–89, 108, 144, 206, 229
- G**
- Gandasubrata, P. 35, 95, 265
- ganti kerugian 63, 346
- Golkar 41, 43–48, 52, 53, 55, 56, 60, 63,
65–77, 188, 246–248, 281
- gugatan terhadap penguasa 17, 26–29,
31–34, 42, 45, 56, 57, 63, 67, 75,
81, 101, 112, 114, 129, 141, 244,
264, 318, 346, 347
- H**
- Habibie, B.J. 246
- Hadjon, P.M. xiv, 1, 15, 40, 49, 51, 72,
79, 83–85, 104, 106, 116, 117,
122–125, 129, 176, 187, 189, 281,
287, 334, 375
- hak asasi manusia 25, 31, 41, 233, 297,
329
- hak menguasai dari negara 204
- hak sipil 32, 243, 244
- Harsono 103, 207, 208, 215, 335, 376
- Hatta, M. 22, 24, 25, 375
- Hindia Belanda xvi, 8, 16–21, 26
- hukum acara perdata 23, 34, 40, 62,
137, 139, 158, 162, 166, 173, 178,
180, 181, 184, 185, 186, 319
- hukum acara pidana 321
- hukuman disiplin 48, 63, 189–192,
194–196, 198, 201, 202, 254, 278,
279, 280, 301, 350
- hukum Belanda 3, 8, 15, 18, 24, 25, 36,
68, 112
- hukum Eropa 3
- hukum konstitusi 10, 13, 54, 83, 108,
122, 130, 162, 187, 227, 228, 236,
251, 252, 290, 326, 348
- hukum perdata 17, 299
- hukum pidana 17, 53, 98, 99, 109, 194,
202, 250, 322
- I**
- Ihsanpuro, Munier 259
- Ikahi 30, 36, 38, 39, 52, 61, 319, 326
- India 15, 352
- individual 23, 38, 42, 66, 80, 83, 84, 85,
86, 108, 144, 288, 296, 303, 329,
332, 345, 350
- Indroharto 2, 50, 51, 54, 69, 71, 72, 78,
79, 81, 83–86, 90, 94, 95, 97, 98,
100–105, 109, 111–116, 122, 124,
125, 127, 129, 131, 133, 140, 141,
143, 145, 146, 149–152, 154, 155,
164, 167–173, 176–180, 182, 219,
256, 258, 263, 266, 283, 284, 287,
322, 325, 327, 332, 337, 347, 363,
376
- Inggris xiv, 1, 4, 11, 15, 269, 352, 404
- J**
- Jakarta ii, iii, iv, 9–11, 28, 29, 32, 33, 36,
41, 71, 73–79, 81, 82, 86, 87, 91,
93, 96–101, 105–107, 111, 113,
117–120, 122–124, 126, 127, 129,
130, 132, 138, 142, 143, 147–154,
156, 160, 161, 163, 165, 169, 172,
174, 176, 179, 181–183, 188, 191,
193, 195–197, 199, 201, 206, 208,
209, 213, 215–217, 219–224, 229,
233–238, 241, 245–248, 256–258,
266, 267, 270, 272–275, 277, 279,
280, 283, 284, 286, 289–291, 294,
296–298, 304–308, 311, 322, 324,
325, 327, 329, 332, 335–338,
344–346, 360–362, 364, 367, 368,
371–374, 376, 377–393, 397, 398
- Jayapura 257, 259, 268, 272, 291, 307,
320, 360
- Jepang 15, 21, 289
- Jerman 4, 15, 68, 114, 210, 404
- jumlah pengadilan 40, 45, 258, 267, 347
- justifikasi 129, 195, 199, 202, 249
- K**
- Kantor Lelang Negara 91, 92, 95, 97,
346, 384, 391
- karier 5, 11, 61, 66, 253, 260, 261, 263,

Indeks

- 267, 268, 270–274, 276, 277, 282,
290, 300, 301, 303, 304, 325, 327,
351, 353, 354
- kasasi 10, 34, 40, 46, 59, 73, 79, 92, 93,
96, 106, 108, 117, 123, 124, 126,
130, 139, 157, 176–179, 182–186,
214–217, 223, 239, 247, 282–285,
298, 301, 315, 347, 348
- Katjasungkana, N. 233
- kebebasan bepergian 241, 245
- kebebasan beragama 228, 230, 231, 351
- kebebasan berpendapat dan
berekspresi 235
- kebijaksanaan 239, 240, 271, 272, 349,
351
- kehati-hatian 129, 130, 153–155, 190,
236, 336
- Kendari 266, 268
- keputusan tata usaha negara tertafsir
102
- keputusan yang bersifat umum 44,
108
- Kerapatan Adat Nagari 217
- kesetaraan 129, 130, 133, 195, 202, 226,
248, 344, 350
- kesewenang-wenangan 26, 28, 67, 121,
128, 129, 163, 204, 220, 226, 239,
242
- kewenangan absolut 160, 314, 345
- Kitab Undang-Undang Hukum
Perdata 32, 34, 44, 46, 55, 112
- Klaten 123, 193, 194, 394, 395
- Konghucu 232, 233
- konkret 80, 85, 86, 108
- konstitusi 22, 23, 24, 25, 31, 204, 214,
228
- Korea 15
- korupsi xiii, 5, 8, 191, 195, 219, 241,
268, 269, 270, 279, 280–282, 285,
303, 310, 311, 319, 322, 339, 340,
344, 351–353
- kuasa hukum 12, 137–139, 303, 307,
310, 320–323, 334, 340, 348
- kuasa tergugat 321
- Kupang 257, 268, 277, 282, 360
- Kusumaatmadja, Sarwono 264, 332
- L**
- land reform* 205, 220
- LBH xix, 140, 319, 331
- Leiden ii, iv, 2, 10, 22, 67, 371, 373, 374,
376, 377, 380, 381, 384, 386, 404
- Lev, D. xiv, 3, 4, 7, 16, 22, 30–32, 36–38,
67, 317, 322, 326, 349, 378
- Lindsey, T.C. 179, 378
- Lodemann, J.H.A. 8, 18–20, 26, 66, 378
- Lotulung, P.E. iii, ix, xiv, xvi, 1, 39,
51, 94, 106, 129, 146, 148, 153,
155, 159, 161, 162, 169, 170, 176,
255, 258, 260, 263–265, 269, 270,
273, 276, 283–285, 297, 308, 310,
321, 323, 324, 327, 328, 330–332,
335–337, 361, 378
- M**
- Makassar 359
- Manado 154, 257, 272, 273
- mandat xiii, 76, 78, 108, 126, 134
- Mangkoedilaga, B. xiv, 40, 74, 100, 229,
259, 261, 266, 269, 277, 294, 298,
305, 306, 308, 310, 311, 336, 337,
379
- Mataram 257, 268, 277
- Medan 38, 39, 75, 76, 82, 84, 89, 97,
119, 124, 141, 152, 163, 164, 169,
171, 192, 199, 200, 202, 207, 212,
221, 230, 231, 257, 258, 261, 273,
274, 277, 289, 297, 304, 326, 333,
334, 364, 376, 387–389, 391, 399,
400
- Menteri Kehakiman 23, 257, 258, 277,
308
- Mertokusumo, Soedikno 290
- Muspika 71, 74, 75, 76, 85, 230, 387,
388, 389, 392
- N**
- Nababan (Ephorus) 76, 230, 231, 277,
304, 388
- Negara Hukum 36, 357, 379, 385
- notaris 71, 73, 74, 92, 94, 119, 138, 139,
173, 216, 217, 220, 222, 283, 284,
317, 327, 365
- NTT 268
- Nurdu'a xiv, 146, 147, 148, 159, 160,
161, 163, 164, 167, 182, 264, 265,
270, 275, 281, 292, 295, 298, 309,
321, 323, 330
- O**
- ombudsman 40, 303, 329
- organisasi wadah 71, 76, 77, 229, 231,

- 252
- Oesman, Oetojo 233, 258, 264, 277, 304, 333
- Otto, J.M. xiii, xiv, 1, 5, 6, 8, 20, 67, 152, 307, 328, 332, 380
- P**
- Pakistan 15
- Palangkaraya 259
- Palu 360
- Pamungkas 242, 390
- Pati 116, 194, 394, 395
- pedoman Mahkamah Agung 71
- pelelangan 91, 94, 95, 96, 97, 109, 120, 128, 134, 151, 153, 307, 315, 327, 328, 339, 346
- pembuktian 80, 102, 125, 128, 150, 159, 162, 164–166, 184, 185, 250, 347
- pemeriksaan dengan acara cepat 155–157, 184, 185, 249, 296, 347
- pemilihan umum 17, 101, 110, 243, 246, 249, 281
- pengacara 9, 12, 61, 73, 90, 91, 112, 130, 137, 138, 140, 141, 143, 146, 160, 177, 181, 185, 209, 233, 245, 251, 261–263, 267, 289, 297, 299, 303, 309, 310, 312, 315, 317–323, 325, 331, 340, 350, 354
- pengadilan negeri 5, 12, 16, 26, 30, 60, 95, 157, 174, 209, 210, 214, 224, 260, 261, 263–268, 295, 297, 300, 311, 312, 314, 325–328, 335, 337, 347, 353
- penolakan gugatan 59, 169, 178, 324
- penyalahgunaan wewenang 26
- perintah pembongkaran 81, 116, 117, 126, 130, 133, 151, 152, 155, 156, 175, 177, 208, 209, 210, 220, 307, 316, 348
- perintah pengurusan 32, 81, 86, 87, 93, 145, 151, 152, 154, 155, 161, 221, 288, 307, 348
- Pompe, S. xiv, 3, 5, 6, 8, 15, 17, 23, 24, 30, 32, 35–38, 42, 50, 157, 178, 183, 184, 195, 217, 234, 239, 246, 255, 261, 262, 265, 271, 276, 282–285, 303, 317, 322, 325, 326, 329, 333, 338, 345, 349, 351, 381
- Pontianak 103, 124, 219, 257, 266, 273, 399
- Prancis 3, 4, 15, 16, 39, 41, 42, 68, 146, 260, 269, 273, 297, 382
- prinsip-prinsip tata usaha negara yang baik 45, 51, 57, 66, 121, 123, 126–135, 194–197, 202, 210–212, 243, 249, 251, 270, 348, 349
- Probosoetedjo 338
- Prodjodikoro, W. 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 32, 67, 381
- prosedur AROB 8
- prosedur penolakan 144, 145
- prosedur perdata 137, 139, 142, 151, 159, 162, 164, 166, 172, 178, 357
- prosedur pidana 321
- PUPN xx, 95, 96, 142, 144, 315
- R**
- rehabilitasi 48, 64, 140, 175, 176, 185, 201, 244
- rekrutmen 5, 266
- Rudini 332
- S**
- Sjadzali, Munawir 329
- Saleh, Ismail 50–61, 63–66, 80, 112, 121, 138, 147, 158, 164, 168, 222, 256–258, 263, 266, 304, 308, 333, 344, 382, 383
- Samarinda 82, 257, 259, 273, 393
- Sarwata 238
- Semarang 9–12, 72, 76, 82, 85, 88, 91, 92, 95, 97, 99, 113, 115–117, 119, 120, 123, 125–129, 138, 143, 144, 146, 147, 151, 156, 158, 159, 167, 169, 171, 173, 193, 194, 218, 223, 232, 236, 250, 251, 257, 258, 269, 273, 277, 288, 295, 297–299, 324, 325, 335, 359, 360, 368, 372, 393–396
- sertifikat tanah 44, 73, 74, 85, 92, 94, 116, 119, 124, 126, 142, 225, 365, 368
- Sjarbini, C. 267, 270, 271, 335, 336, 383
- Soeharto xiii, 7, 40, 41, 51, 54, 66, 76, 233, 246, 277, 333, 357
- Soekarnoputri, Megawati 99, 247, 248, 305, 345, 391
- Soemardjono, M. 208, 215, 297
- Soemantri, Sri 153, 290
- Soepomo 21, 22, 25
- Soerjadi 247
- Soerjono 238, 265

Indeks

- Struycken, A.M. 16, 17, 383
Sudirman, B. 307, 308
Sulawesi Selatan 142, 198, 244, 388
Sulawesi Tenggara 268
Sumatra Selatan 199, 212, 388, 399
Sumatra Utara 3, 38, 76, 89, 124, 169,
199, 215, 230, 231, 277, 333, 376,
388, 399
Sunny, Ismail 33, 37
Surabaya 73, 85, 88, 123, 127, 128, 139,
163, 165, 193, 194, 213, 218,
232-234, 237, 257, 273, 288, 308,
375, 385, 391
Suraputra, Th. K. 91, 95, 238, 276, 328,
337
surat edaran 69, 74, 92, 93, 133, 145,
155, 230, 287, 288, 301, 308, 328,
333, 346, 354
surat instruksi 86, 87, 88, 109
- T**
Tambunan, R.O. 247
Tionghoa 232, 241, 311
Tirtoprodjo, Soesanto 23
Tjitrosoebono, Harjono 309
- U**
uji konstitusi 30, 35, 36, 67
Ujung Pandang 89, 142, 198, 219, 244,
257, 273, 277, 281, 387, 389
ultra petita 172, 173, 184, 327
Universitas Diponegoro 168, 359
Universitas Gadjah Mada 168
Universitas Indonesia ii, 33, 36, 72,
367, 376, 385, 404
UU KPKK 38, 40, 41, 46, 62, 95, 106,
122, 129, 245, 250, 254, 255, 256,
260, 270, 280
- W**
Wilson, J.Q. 5, 258, 386
- Y**
Yamin, M. 21, 22, 25, 386
Yogyakarta 99, 120, 249, 375, 379, 381,
383, 394, 396

Tentang penulis

Adriaan Bedner adalah dosen tetap hukum Indonesia di Van Vollenhoven Institute, Fakultas Hukum, Universitas Leiden. Dia mulai melakukan kajiannya tentang sistem hukum Indonesia lebih terfokus pada tahun 1992, dengan proyek S3 yang hasilnya menjadi versi bahasa Inggris buku ini.

Dia terlibat dalam banyak penelitian sosio-legal Indonesia, terutama mengenai lingkungan, akses terhadap keadilan dan negara hukum. Dalam kegiatannya itu Adriaan Bedner bekerja sama dengan banyak institusi di Indonesia, antara lain Universitas Indonesia, Universitas Parahyangan, Universitas Padjadjaran, dan sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat, seperti ICEL dan HuMa-Jakarta. Dia juga menduduki posisi sebagai dewan pengarah di beberapa proyek penelitian dan pendidikan mengenai sistem hukum Indonesia dan membimbing calon S3 dari Indonesia, Belanda, Australia, dan Jerman.

Selain tugasnya di bidang pendidikan di Universitas Leiden, termasuk menjadi pengajar untuk kursus *Law and Governance in Indonesia dan Law and Culture*, dia juga terlibat dalam beberapa program pendidikan sosio-legal di Indonesia. Sekarang, Adriaan Bedner adalah sekretaris dari *Dutch-Flemish Association for Socio-Legal Studies*, dan Ketua *Scientific Board of the International Institute of Asian Studies*.