

POLITIK HUKUM PERADILAN TATA USAHA NEGARA (TUN)

Andri Wahyudi✉¹

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM, Jakarta



DOI: <http://dx.doi.org/10.33603/hermeneutika.v3i2>

Diterima: 13 Desember 2020; Direvisi: 21 Januari 2021; Dipublikasikan: Februari 2021

Abstrak: *Politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Politik hukum menyangkut sebuah cita-cita atau harapan, maka terdapat visi hukum yang ditetapkan terlebih dahulu yang kemudian bentuk dan isi hukum dibangun untuk mewujudkan visi tersebut. Urgensi keberadaan peradilan administrasi dalam mewujudkan Negara hukum mendorong pemerintah untuk membentuk sistem hukum dibidang peradilan administrasi, yakni melalui pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang merupakan fondasi bagi pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Pada penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Secara prinsip, suatu negara diharapkan dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia warga negaranya.*

Kata Kunci: *Politik Hukum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan*

¹Andri Wahyudi ✉
Email: andriwahyudi@gmail.com

I. PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia termasuk negara yang secara tegas menganut konsep negara hukum. Hal tersebut termuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 perubahan ketiga yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Asas Negara Hukum Indonesia mempunyai korelasi erat dengan peradilan administrasi, sebab salah satu unsur Negara Hukum Indonesia adalah peradilan administrasi, sehingga baik secara teoritis maupun yuridis jaminan eksistensi peradilan administrasi itu menemukan landasan, dasar atau fundamennya dalam konsep Negara Hukum Indonesia.² Adanya pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak-hak warga selalu dikaitkan dengan konsep negara hukum. Salah satu sarana untuk memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia tersebut adalah dengan melakukan pengawasan atau kontrol judicial terhadap pemerintah melalui peradilan administrasi/peradilan tata usaha negara.³

Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai peranan yang menonjol, yaitu sebagai lembaga kontrol atau pengawas agar tindakan-tindakan hukum dari pemerintah (*bestuur*) tetap berada dalam rel hukum, disamping sebagai pelindung hak warga masyarakat terhadap kesewenang-wenangan oleh aparatur pemerintahan.⁴ Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) diharapkan berfungsi sebagai badan peradilan yang mampu menyeimbangkan kepentingan pemerintah dengan kepentingan masyarakat melalui penegakan hukum administrasi negara. Keseimbangan tersebut diwadahi dalam PTUN dengan memberikan

kesempatan kepada warga untuk menguji keputusan pemerintah yang dianggap merugikan kepentingan warga. Dengan pengujian tersebut, jika pengadilan mengabulkan gugatan warga maka pihak pemerintah akan mampu mengoreksi tindakan pemerintah yang dijalkannya.⁵

Politik hukum itu perlu, karena hukum itu perlu. Hukum diperlukan untuk menata keadaan agar lebih baik. Itulah idealisme di balik kehadiran hukum dalam komunitas manusia sejak awal. Karena itu, politik hukum hadir, di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Ia mengoreksi keadaan yang “kurang ideal” dan serentak menghadirkan “yang seharusnya”. Sebab bila “yang ada” itu sudah baik, maka memang politik hukum tidak lagi diperlukan.⁶

Dalam pembuatan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan yang sangat penting. *Pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan Pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan Pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan.⁷

Dipihak lain pihak, Peradilan Administrasi juga akan memberikan perlindungan Hukum yang sama kepada pejabat Administrasi Negara yang bertindak benar dan sesuai dengan Hukum. Dengan demikian dengan hadirnya Peradilan Administrasi dapat memberikan perlindungan Hukum baik kepada warga

² S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2011), hlm. 184.

³ *Ibid.*

⁴ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2013), hlm 8.

⁵ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 20.

⁶ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 13.

⁷ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 19.

Negara maupun pejabat terhadap tindakan Administratif Pemerintah.⁸

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman semakin dipertegas dengan adanya reformasi ketatanegaraan melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.⁹

Dalam perjalanan selama kurang lebih tiga dasawarsa ini, Pengadilan Tata Usaha Negara telah mengalami perkembangan kewenangan. Kewenangan yang diberikan oleh pembuat undang-undang pada masa awal berdirinya PTUN adalah untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan 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.¹⁰

Definisi Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu “Suatu 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”. Selain kewenangan pengujian terhadap KTUN, PTUN juga diberikan kewenangan untuk menguji sikap diam dari Badan/Pejabat TUN terhadap permohonan dari Orang/Badan Hukum Perdata yang lebih dikenal dengan istilah Keputusan Fiktif Negatif.¹¹

Reformasi terhadap sistem Peradilan TUN di Indonesia ditandai dengan perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Perubahan pertama dilakukan melalui penetapan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Selanjutnya melalui penetapan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN pada prinsipnya merupakan akibat dari amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan dimaksud dalam rangka memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Sehubungan dengan latar belakang yang telah diuraikan sebagaimana di atas, maka penulis bermaksud mengkaji mengenai Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara.

II. RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah adalah sebagai berikut:

⁸ S.F. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 10.

⁹ Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit.*, hlm. 21.

¹⁰ Pasal 47 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

¹¹ Pasal 1 angka 9 Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Pasal 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986.

1. Bagaimana keberadaan politik hukum peradilan Tata Usaha Negara (TUN)?
2. Bagaimana implikasi pengawasan yudisial terhadap produk hukum yang berbentuk keputusan Tata Usaha Negara (TUN)?

III. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini termasuk dalam bentuk penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang memberi pemahaman terhadap permasalahan norma yang dialami oleh ilmu hukum dogmatif dalam kegiatannya mendeskripsikan norma hukum, merumuskan norma hukum (membentuk peraturan perundang-undangan), dan menegakkan norma hukum (praktik yudisial).¹²

2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis, untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah dan ditarik kesimpulan, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus untuk menggambarkan mengenai politik hukum peradilan Tata Usaha Negara (TUN).

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Pada data sekunder, Penulis membagi menjadi 3 (tiga), yaitu:

- a. Sumber Hukum Primer, yaitu sumber hukum yang menjadi pengikat/landasan hukumnya seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- b. Sumber Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai sumber hukum primer seperti bahan yang berupa buku-buku, harian/majalah dan karya tulis ilmiah.
- c. Sumber Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sekunder seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedia, dan bibliografi.

4. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisis secara analisis deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh akan diolah, kemudian diuraikan dalam bentuk uraian yang logis dan sistematis untuk menggambarkan mengenai politik hukum peradilan Tata Usaha Negara (TUN).

IV. PEMBAHASAN

1. Keberadaan Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (TUN)

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dimulai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya akan disebut sebagai Peradilan TUN). Dalam dinamika ketatanegaraan yang terus mengalami perkembangan, terutama pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membawa perubahan penting terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman.

Sejalan dengan pendapat Lon Fuller dalam *Principles Of Legality* bahwa “Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lainnya”, maka penetapan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009) membawa konsekuensi pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Mengingat Kekuasaan Kehakiman

¹² I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 84.

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Administrasi dibawah satu atap, yaitu Mahkamah Agung. Sehingga diperlukan sinkronisasi terhadap sistem Peradilan termasuk Peradilan TUN. Oleh karenanya ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan TUN.

Perubahan prinsip yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, adalah dihapusnya dualisme dalam kekuasaan kehakiman, menjadi satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Perubahan tersebut dalam rangka penerapan asas peradilan netral dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Selain itu perubahan dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan TUN sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Undang-Undang tersebut, antara lain syarat untuk menjadi Hakim dalam pengadilan di lingkungan Peradilan TUN, batas umur pengangkatan dan pemberhentian Hakim, tata cara pengangkatan dan pemberhentian Hakim, penghapusan ketentuan hukum acara yang mengatur masuknya pihak ketiga dalam suatu sengketa dan adanya sanksi terhadap pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pada tahun 2009 dilakukan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1986, yaitu melalui penetapan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN. Perubahan Kedua terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN pada dasarnya untuk mewujudkan penyelenggaraan Kekuasaan

Kehakiman yang merdeka dan peradilan yang bersih serta berwibawa, yang dilakukan melalui penataan sistem peradilan yang terpadu (*integrated justice system*) (Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

Beberapa perubahan penting mengenai peradilan TUN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN akan dibahas lebih lanjut pada uraian dibawah ini:

- a. Menghapus dualisme dalam kekuasaan kehakiman, menjadi satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung
- b. Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim
- c. Pengawasan Terhadap Hakim di lingkungan Peradilan TUN
- d. Alasan Pengajuan Gugatan
- e. Juru Sita
- f. Pengaturan mengenai pengadilan khusus dan hakim *ad hoc*
- g. Transparansi putusan dan pelaksanaan putusan
- h. Transparansi biaya perkara;
- i. Bantuan hukum;

2. Implikasi Pengawasan Yudisial Terhadap Produk Hukum Yang Berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara (TUN)

Pengawasan dalam perspektif hukum administrasi negara merupakan sarana untuk mendorong pemerintah agar mematuhi perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal itu diperlukan agar pemerintah tidak melakukan perbuatan yang melanggar tujuan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Pejabat administrasi di dalam menjalankan tugas kewajibannya senantiasa melakukan perbuatan yakni suatu tindakan bersifat aktif atau pasif yang tidak lepas dari kekuasaan yang melekat padanya karena *inhaerent* atau

als zodanig dalam menunaikan tugasjabatannya.¹³ Dalam melaksanakan kewajibannya tersebut pejabat administrasi harus mempunyai kewenangan sebagai dasar hukumnya. Dalam hal demikian dapat kita katakan, bahwa¹⁴ kekuasaan itu bersumber pada hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tadi. Berkenaan dengan kekuasaan ini, kita teringat akan pendapat John Emerick Edwed Dalberg Acton atau lebih dikenal dengan Acton yang menyatakan bahwa: “*power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely*”.¹⁵ Sehubungan dengan pengertian pengawasan, Muchsan¹⁶ berpendapat: “Pengawasan pada hakikatnya suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan diperbaiki dan yang terpenting, sampai kesalahan tersebut terulang kembali”.

Perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat pemerintah, tendensinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, negara selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya, jangan sampai melakukan perbuatan tercela itu. Sehubungan dengan ini, diadakanlah suatu sistem pengawasan (*control system*)

¹³ Sujata Antonius dan Surachman RM., *Ombudsman Indonesia ditengah Ombudsman Internasional Sebuah Antologi, Komisi Ombudsman Nasional*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 117

¹⁴ Salman Otje dan Damian Eddy (Editor), *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Mochtar Kusumaatmadja*, (Bandung: Alumni, 2002), hlm. 5.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta, Liberty, 1992), hlm. 739.

terhadap perbuatan aparat pemerintah, dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat, setidaknya-tidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut. Mengacu pada pendapat Muchsan tersebut, pengawasan yang dilakukan secara efektif merupakan prasyarat yang mutlak diperlukan untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa.¹⁷

Hal ini disebabkan adanya sistem koreksi untuk meluruskan perbuatan pemerintah yang tercela merupakan upaya untuk mewujudkan akuntabilitas publik terhadap setiap perbuatan pemerintah yang biladilaksanakan secara efektif, simultan dan objektif akan mampu mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa. Sebagaimana pernah dikemukakan terdahulu bahwa dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), maka tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas, bukan hanya semata-mata menjaga keamanan, melainkan juga secara aktif turut serta dalam urusan-urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat.

Untuk mewujudkan konsepsi tersebut, dalam melakukan tindakannya, pemerintah memerlukan keleluasaan (*Freies Ermessen, Discretionair*)¹⁸ dalam menentukan kebijakan-kebijakannya, dimana salah satunya dapat berupa keputusan tata usaha negara. Akan tetapi dalam suatu negara hukum adalah menjadi suatu syarat bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum, artinya sikap tindak pemerintah tersebut haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum. Oleh karena sendisendi negara hukum tetap harus dipertahankan dan agar pada satu sisi tindakan pemerintah itu, serta dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 36.

¹⁸ *Ibid.*

keluar dari jalur negara hukum dan pada sisi lain warga negara atau masyarakat tetap dijamin perlindungan hak-hak asasinya, maka diperlukan sistem pengawasan. Dalam sistem ketata negaraan di negara kita sesungguhnya sistem pengawasan terhadap perbuatan pemerintah dapat dilakukan dari dan atau oleh beberapa pihak, yaitu; instansi pemerintahan yang lebih atas, instansi yang mengambil keputusan itusendiri, masyarakat melalui perwakilan (DPR RI/DPRD), instansi yang khusus ditunjuk untuk mengadakan pengawasan, dan juga peradilan tata usaha negara. Dari beberapa pihak dan cara pengawasan tersebut di atas maka dapat dirinci dalam beberapa segi sebagai berikut:¹⁹

- a. Ditinjau dari segi kedudukan suatu badan atau organ yang melaksanakan pengawasan:
 - 1) pengawasan intern,
 - 2) pengawasan ekstern.
- b. Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya
 - 1) pengawasan preventif (*apriori*),
 - 2) pengawasan represif (*a posteriori*).
- c. Pengawasan dari segi hukum.

Sejalan dengan pendapat diatas, Muchsan mengklasifikasikan pengawasan terhadap pemerintah meliputi pengawasan yuridis oleh lembaga peradilan, pengawasan fungsional oleh lembaga pengawasan fungsional seperti inspektorat jenderal, pengawasan politik oleh parlemen, pengawasan ombudsman dan pengawasan masyarakat (*social control*).²⁰ Sedangkan fungsi pengawasan dari Peradilan TUN dalam klasifikasi pengawasan-pengawasan

tersebut, dapat diletakkan sebagai pengawasan secara yuridis (*Juridicial and legal control*). Konsep dasar dari pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak dapat dipisahkan dari introduksi FJ. Stahl, seorang sarjana dari Jerman, tentang konsep negara hukum (*Rechstaat*), dimana sebagai negara hukum harus memiliki unsur-unsur yaitu;²¹

- 1) Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- 2) Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori *Trias Politica*;
- 3) Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang; dan
- 4) Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang tersebut pemerintah masih melanggar hak asasi maka diperlukan adanya peradilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Sebagai lembaga pengawas (*judicial control*), ciri-ciri yang melekat pada peradilan TUN adalah:²²

- a) Pengawasan yang dilakukan bersifat "*external control*", karena ia merupakan lembaga yang berada di luar kekuasaan pemerintahan.
- b) Pengawasan yang dilakukan lebih menekankan pada tindakan represif atau lazim disebut "*control a posteriori*", karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol.
- c) Pengawasan itu bertitik tolak pada segi "*legalitas*", karena hanya menilai dari segi hukum (*rechmatigheid*)-nya saja.

Dikaitkan dengan teori mengenai fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, apabila klasifikasi pengawasan yang diuraikan oleh Lotulung di atas dipergunakan untuk menganalisis fungsi pengawasan dari Peradilan TUN, dapat disimpulkan bahwa

¹⁹ S.F. Marbun., et.al, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara "Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara di Dalamnya"*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm. 268-269.

²⁰ Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2005), hlm. 201.

²¹ S.F. Marbun., et.al, *Op. Cit.*, hlm. 713.

²² *Ibid.*

ciri-ciri pengawasan dari Peradilan TUN meliputi:²³

- (1) Ditinjau dari segi kedudukannya, pengawasan dari Peradilan TUN bersifat ekstern, karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga yang secara organisatoris berada di luar struktur organisasi pemerintahan;
- (2) Ditinjau dari waktu/saat dilaksanakannya pengawasan, pengawasan dari Peradilan TUN bersifat *a-posteriori*, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol; dan
- (3) Ditinjau dari dasar pertimbangan pengawasannya, pengawasan dari Peradilan TUN merupakan control segi hukum karena hanya menggunakan dasar pertimbangan dari aspek hukumnya saja.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai sebuah badan peradilan, PTUN memiliki hukum formil atau hukum acara dan hukum materiil. Hukum materiil adalah hukum yang berisikan materi hukuman, sedangkan hukum formil adalah hukum yang mengatur tentang tata cara bagaimana melaksanakan hukum materiil.²⁴ Menurut Rozali Abdullah,²⁵ hukum acara PTUN adalah rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya hukum tata usaha Negara (hukum administrasi negara). Pada umumnya, secara teoritis cara pengaturan terhadap hukum

formal dapat digolongkan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:²⁶

- (a) Ketentuan prosedur berperkara diatur bersamasama dengan hukum materiilnya atau dengan susunan, kompetensi dari badan yang melakukan peradilan dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya.
- (b) Ketentuan prosedur berperkara diatur tersendiri masing-masing dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya.

Apabila mengikuti penggolongan terhadap hukum formal di atas maka UUPTUN termasuk dalam kelompok yang pertama karena dalam UU PTUN tersebut memuat hukum materiil sekaligus hukum formil. Terkait dengan acara pemeriksaan di PTUN dapat dilakukan dengan acara pemeriksaan singkat, pemeriksaan persiapan, pemeriksaan permohonan penangguhan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), pemeriksaan dengan acara cepat dan pemeriksaan dengan acara biasa. Pengaturan mengenai acara pemeriksaan di PTUN tersebut diatur dalam Pasal 53 sampai dengan Pasal 141 UU PTUN. Dalam pemeriksaan dengan acara biasa, sebelum dilakukan pemeriksaan terhadap pokok sengketa dari gugatan penggugat, terlebih dahulu melalui prosedur rapat permusyawaratan dan pemeriksaan persiapan, setelah melalui kedua prosedur itu tidak ada lagi alasan bagi hakim untuk menyatakan dalam suatu penetapan bahwa gugatan tidak dapat diterima atau tidak berdasar, maka selanjutnya akan dilakukan pemeriksaan terhadap pokok sengketa dengan acara biasa. Pemeriksaan dengan acara biasa ini diatur dalam Pasal 68 sampai dengan Pasal 97 Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara.²⁷

²³ Effendie Lotulung Paulus, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 17.

²⁴ Prints Darwin, *Hukum Acara Pidana*, (Jakarta: Djambatan, 1989), hlm. 115.

²⁵ Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cet. 3, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 1-2.

²⁶ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 22.

²⁷ *Ibid.*

Pemeriksaan dengan acara biasa ini dilakukan melalui beberapa tahapan, mulai dari tahap pembacaan surat gugatan (Pasal 74 ayat(1), tahap jawaban tergugat (Pasal 74 ayat (1), tahap replik (Pasal 75 ayat (1), tahapduplik (Pasal 75 ayat (2), tahap pembuktian (pada tahap pembuktian ini kepada pihak-pihak diberikan kesempatan mengajukan bukti-bukti surat atau tulisan, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak, pengetahuan hakim sebagaimana diatur dalam Pasal 100), Tahap kesimpulan (Pasal 97 ayat (1), tahap putusan (Pasal 97 ayat (1), Pasal 108 dan Pasal 109). Terkait dengan pembuktian dalam PTUN, sistem pembuktian hukum acara PTUN dilakukan dalam rangka memperoleh kebenaran materiil, berbeda hukum acara perdata yang dilakukan dalam rangka memperoleh kebenaran formal.

Dalam Pasal 107 UU PTUN disebutkan bahwa:

“hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakikan hakim”.

Selanjutnya dalam penjelasannya disebutkan bahwa pasal ini mengatur ketentuan dalam rangka usaha menemukan kebenaran materiil. Berbeda dengan sistem pembuktian acara perdata, maka dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, hakim PTUN dapat menentukan sendiri apa yang harus dibuktikan, siapa yang harus dibebani pembuktian, apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berperkara dan hal apa saja yang harus dibuktikan? 163 1 hakim sendiri, alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian dan kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis di atas maka kesimpulannya adalah:

1. Seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan di Indonesia, reasonable apabila dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Hal tersebut dilakukan dalam rangka sinkronisasi sistem hukum tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia. Perubahan-perubahan pokok dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN adalah sebagai berikut dihapuskannya dualisme dalam kekuasaan kehakiman, menjadi satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung, diperketatnya persyaratan menjadi Hakim, serta pengaturan yang lebih jelas mengenai pemberhentian Hakim, pengawasan terhadap Hakim di lingkungan Peradilan TUN yang dilakukan secara internal oleh Mahkamah Agung dan pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial, alasan atau dasar pengajuan gugatan, yaitu Keputusan TUN yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, adanya juru sita, adanya Pengadilan khusus dan Hakim *ad hoc*, transparansi putusan dan adanya upaya paksa (pembayaran uang paksa dan sanksi administrasi) apabila Putusan TUN yang telah memiliki kekuatan Hukum tetap tidak dilaksanakan, transparansi biaya perkara dan adanya Bantuan Hukum bagi rakyat pencari keadilan.
2. Bahwa implikasi pengawasan Pengadilan administrasi negara (PTUN) adalah selain sebagai salah satu ciri

negara hukum modern, juga memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat serta aparat pemerintahannya itu sendiri karena Pengadilan administrasi negara (PTUN) melakukan kontrol yuridis terhadap perbuatan hukum publik badan atau pejabat administrasi negara. Kaitannya dengan prinsip-prinsip dalam *good governance* pada dasarnya menjadi pedoman bagi pejabat administrasi negara dalam melaksanakan urusan pemerintahan yaitu mencegah terjadinya KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011).
- Effendie Lotulung Paulus, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993).
- I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016).
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta, Liberty, 1992).
- Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2013).
- Prints Darwin, *Hukum Acara Pidana*, (Jakarta: Djambatan, 1989).
- Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2005).

- Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cet. 3, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994).
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2011).
- S.F. Marbun., et.al, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara "Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara di Dalamnya"*, (Yogyakarta: UII Press, 2002).
- Salman Otje dan Damian Eddy (Editor), *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Mochtar Kusumaatmadja*, (Bandung: Alumni, 2002).
- Sujata Antonius dan Surachman RM., *Ombudsman Indonesia ditengah Ombudsman Internasional Sebuah Antologi, Komisi Ombudsman Nasional*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).
- Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).
- Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005).

Undang-Undang:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.