

BAB I

PENDAHULUAN

A. Definisi dan Pengertian Tentang Hukum Acara PTUN

Peradilan tata usaha negara adalah suatu lingkup peradilan yang menyangkut pejabat-pejabat dan instansi-instansi tata usaha negara, baik yang bersifat perkara pidana, perkara perdata, perkara adat, ataupun perkara administrasi murni. Dalam pelaksanaannya, kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan tata usaha negara dilaksanakan oleh pengadilan tata usaha negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang keduanya berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi.

1. Tempat Kedudukan dan Daerah Hukum

Pengadilan tata usaha negara merupakan pengadilan tingkat pertama yang berkedudukan di kotamadya atau ibu kota kabupaten dengan daerah hukumnya meliputi kotamadya atau kabupaten tersebut. Sedangkan, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibu kota provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi. Pengadilan ini merupakan pengadilan tingkat banding terhadap sengketa tata usaha negara.

2. Kekuasaan dan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

Di dalam pasal 47 jo pasal 50 undang-undang PTUN disebutkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat *pertama*, sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat banding, sudah barang tentu mempunyai kewenangan memberikan dan memutus sengketa di tingkat banding. Berdasarkan pasal 51 Undang-Undang PTUN dapat disimpulkan bahwa kewenangan dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, adalah:

- a. Bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara di tingkat banding.
- b. Bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara pengadilan TUN di dalam daerah hukumnya.
- c. Bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 UU PTUN.
- d. Susunan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Dalam pasal 11 Undang-Undang PTUN, susunan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah pimpinan, hakim anggota, panitera, dan sekretaris. Susunan tersebut sama halnya dengan susunan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, beda dengan susunan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama, di Pengadilan TUN tidak ada juru sita.

1. Pimpinan

Berdasarkan pasal 11 undang-undang PTUN Nomor 9 Tahun 2004 pimpinan PTUN terdiri atas seorang ketua dan wakil ketua, pada dasarnya ketentuan-ketentuan yang berlaku untuk ketua dan wakil ketua adalah sama dengan pengadilan-pengadilan lain terutama pengadilan negeri, begitu pula dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Adapun mengenai pengangkatan dan pemberhentian jabatan ketua dan wakil ketua, baik pengadilan TUN maupun Pengadilan Tinggi TUN berada di tangan Menteri Kehakiman berdasarkan persetujuan Mahkamah Agung.

2. Hakim Anggota

Secara umum ketentuan yang berkaitan dengan hakim anggota pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah sama dengan Hakim Pengadilan Negeri. Begitu juga halnya dengan persyaratan pengangkatan hakim tinggi dalam pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, pada pokoknya sama dengan persyaratan pengangkatan hakim tinggi di dalam lingkungan peradilan umum.

3. Panitera

Pada umumnya susunan kepaniteraan pengadilan TUN adalah sama dengan susunan kepaniteraan di dalam peradilan umum, sedangkan untuk Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ketentuan umum mengenai panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tidak jauh berbeda dengan ketentuan umum panitera pada pengadilan tinggi dalam lingkungan peradilan umum.

4. Sekretaris

Sama halnya dengan lingkungan peradilan lain, sesuai dengan pasal 40 dan 41 undang-undang PTUN, di sana ditentukan bahwa jabatan sekretaris Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dirangkap oleh panitera yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh wakil sekretaris, mengenai ketentuan umum lainnya tidak jauh berbeda dengan peradilan umum.

B. Latar Belakang Pembentukan PTUN

Adapun sejarah pembentukan peradilan tata usaha negara tidak lepas dari campur tangan orang-orang Belanda yang telah menjajah Indonesia dan yang membawa hukum dari Benua Eropa ke Indonesia. Sejarah perkembangan peradilan tata usaha negara di Indonesia dimulai dari masa pemerintahan Hindia Belanda yang kemudian dilanjutkan oleh pendudukan tentara Jepang, hingga pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara, jauh setelah kemerdekaan bangsa Indonesia.

Perkembangan terakhir mengenai peradilan tata usaha negara, yaitu diterbitkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang merupakan revisi atas undang-undang sebelumnya yang telah disesuaikan dengan perkembangan masyarakat seiring lengsernya era pemerintahan Presiden Soeharto atau yang dikenal Orde Baru. Sejarah umum Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi masa-masa sebagai berikut:

1. Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Hidup dalam masa penjajahan mengakibatkan masyarakat Indonesia pada masa pemerintahan Hindia Belanda tersebut tunduk atas semua aturan yang dibuat tanpa adanya kesempatan untuk berontak atau melawan apalagi sengketa yang berhubungan dengan pejabat negara saat itu. Pada masa itu tidak ada satu pun lembaga peradilan yang diberi wewenang untuk memeriksa dan mengadili sengketa di bidang tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara pada saat itu dipegang baik oleh hakim khusus yang bertugas memeriksa dan mengadili perkara tata usaha negara, atau hakim perdata.

Ketentuan-ketentuan yang dipergunakan saat itu adalah pasal 138 *Indische Staatsregeling* jo Pasal 2 ayat (2) *Reglement op de Rechtterlijke Organisatie*. Inti dari kedua pasal tersebut adalah bahwa perkara-perkara yang menurut sifatnya atau berdasarkan undang-undang termasuk dalam kewenangan pertimbangan kekuasaan administrasi, tetap pada kewenangannya. Pasal-pasal ini menunjukkan bahwa

sengketa yang telah ditetapkan sebagai kewenangan lembaga tertentu akan tetap menjadi kewenangan mereka. Meskipun pasal-pasal tersebut tidak secara tegas mengatur tentang sengketa tata usaha negara dalam pengertian seperti sekarang, tetapi hal ini dapat dianggap sebagai cikal bakal pemikiran dari pembentukan peradilan tata usaha negara.

2. Masa Pemerintahan Jepang

Babak baru penjajahan Negara Indonesia, yaitu dengan ditandatangani Kapitulasi Kalijati pada 8 Maret 1945. Peristiwa tersebut menandai runtuhnya kekuasaan Belanda di Hindia yang telah mencapai usia ratusan tahun dan beralih kepada pendudukan Jepang. Pendudukan Jepang di Indonesia antara 1942 dan 1945 lebih bersifat pendudukan militer dalam rangka Perang Dunia Kedua.

Oleh karenanya, pemerintahan Jepang pada saat itu bersifat pemerintahan militer yang tidak banyak menaruh perhatian pada urusan-urusan sipil. Pelaksanaan kegiatan pemerintahannya di Indonesia, Pemerintah Jepang berpedoman pada undang-undang yang disebut *Gunseirei*. Setiap peraturan yang diberlakukan demi kepentingan pemerintahan di Jawa dan Madura dibuat berlandaskan pada *Gunseirei* melalui *Osamu Seirei* yang berlaku secara umum. Perubahan di bidang hukum, yaitu dengan diterbitkannya *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942, yang pada Pasal 3 menyatakan bahwa :

”Semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan yang dahulu tetap diakui sah bagi sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer.”

Hal yang tersirat dalam aturan tersebut, yaitu bahwa ketentuan-ketentuan yang tercantum pada *Indische Staatsregeling* dan *Reglement op de Rechtterlijke Organisatie* tetap berlaku pada masa pemerintahan Jepang.

3. Masa Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia.

Kemenangan pihak Sekutu pada Perang Dunia Kedua berakibat runtuhnya pendudukan Jepang di Indonesia. Keadaan tersebut dijadikan kesempatan untuk memproklamasikan kemerdekaan Republik Indonesia. Sejak kemerdekaan pada 17 Agustus 1945 hingga 1986, di Negara Indonesia tidak terdapat lembaga peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.

Setiap perkara administrasi negara yang terjadi pada kurun waktu tersebut, apabila bukan sengketa masalah pajak maka pada umumnya diselesaikan di lingkungan Peradilan Umum. Perkara-perkara tersebut biasa dikenal sebagai perkara berupa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechmatige overheidsdaad*). Oleh karena perkara-perkara tersebut digolongkan sebagai perbuatan melawan hukum maka dasar hukum yang

dipergunakannya adalah ketentuan pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Upaya untuk mendirikan suatu lembaga peradilan tata usaha negara yang berdiri sendiri dimulai pada 1946. Saat itu Wirjono Prodjodikoro membuat rancangan undang-undang tentang acara perkara dalam hal tata usaha pemerintahan. Pada 1960, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan Ketetapan Nomor 11/MPRS/1960 memerintahkan parwujudan administrasi negara.

Perintah tersebut ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan kehakiman. Pada 1978, Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Ketetapan Nomor IV/MPR/1978, menyatakan dalam salah satu ketentuannya agar mengusahakan terwujudnya peradilan tata usaha negara.

Sesungguhnya niat untuk membentuk suatu peradilan tata usaha negara telah ada sejak Negara Republik Indonesia baru merdeka, yaitu terbukti dengan dicantumkannya dalam UU No. 19 Tahun 1948 mengenai Peraturan Tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman yang dalam Pasal 6 ayat (1) disebut dengan istilah Peradilan Tata Usaha Pemerintahan.

Selanjutnya, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. II/1960 memerintahkan diadakan peradilan administratif. Kemudian ketentuan ini diatur lebih lanjut pada 1964

dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yaitu dalam Pasal 7 ayat (1).

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1948 tidak jadi berlaku, sedangkan Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 ditinjau dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 1969 pasal 2 lampiran III nomor unsur tiga yang menghendaki adanya undang-undang yang menggantikannya karena Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 dianggap telah menyimpang dari Pasal 24 dan 25 UUD 1945, yaitu adanya ketentuan pada Pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964 yang memberikan wewenang kepada Presiden untuk dalam beberapa hal dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan. Sehingga, UU No. 19 Tahun 1964 tersebut dicabut dan diganti dengan UU No. 14 Tahun 1970.

Peraturan lainnya yang dianggap mempunyai arti penting dalam pelaksanaan PTUN adalah *Reglement op de Rechterlijke het Beleid der Justitie* (RO) atau Peraturan Susunan Pengadilan dan Kebijaksanaan Kehakiman (LNBH 1848 Nr. 57) suatu peraturan yang merupakan produk kolonial dan belum pernah dicabut, jadi masih berlaku sampai sekarang berdasarkan Peraturan Peradilan pasal II UUD 1945.

Sejak saat itu dilakukan upaya-upaya ke arah tercapainya pembentukan lembaga tersebut yang pada akhirnya, yaitu pada 20 Desember 1986, Dewan Perwakilan Rakyat secara aklamasi menerima Rancangan Undang-Undang Tentang peradilan

tata usaha negara menjadi Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata usaha negara, yang diundangkan pada 29 Desember 1986 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77.

Keinginan untuk segera membentuk PTUN ini dipertegas lagi dalam pidato kenegaraan Republik Indonesia Soeharto di hadapan Sidang Pleno DPR pada 16 Agustus 1978. Kepala negara menunjuk secara konkret tiga mekanisme untuk meratakan keadilan itu, yakni:

- a. Penyelesaian perkara seadil-adilnya dan secepat-cepatnya.
- b. Bantuan hukum untuk mereka yang kurang mampu.
- c. Segera dibentuknya Pengadilan Tata Usaha Negara.

Namun, upaya tersebut mengalami berbagai kendala dan hambatan sehingga memerlukan waktu lebih lagi, sejalan dengan berakhirnya masa pemerintahan Presiden Soeharto maka banyak hal yang diberlakukan sebagai koreksi atas kekurangan dan penyimpangan yang telah terjadi. Koreksi tersebut diberlakukan pada semua bidang termasuk bidang hukum, tidak terkecuali di bidang peradilan tata usaha negara. Untuk itulah maka pada 29 Maret 2004 Presiden Megawati Soekarnoputeri mengesahkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 5 Tahun