

Kontrol Yuridis PTUN dalam Menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara di Tingkat Daerah

**Oleh : Agus Budi Susilo
Hakim PTUN Medan
e-mail: -**

Abstract

The dispute settlement of administrative law procedures which has local nature will be resolved under two steps. The first step through the District Administrative Law judicature and the second step it will be held by the High Administrative Law Judicature. The dispute settlement of administrative law procedure is an ultimum remidium. It means if the dispute can be settled by using negotiation among parties (individual, corporate bodies and state officers), the disputes are not necessarily to be brought to the court (litigation).

Keywords: Kontrol yuridis, Sengketa Tata Usaha Negara

Pendahuluan

Indonesia adalah Negara berdasarkan Hukum yang secara *expressis verbis* sudah termaktub dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pasca Amandemen. Konsekuensi logis dengan adanya ketentuan tersebut menjadikan segala bentuk kekuasaan di Indonesia harus tunduk kepada hukum tanpa suatu pengecualian.

Pasca era reformasi ada empat pilar kekuasaan yang ada di Indonesia, yaitu Lembaga Yudikatif (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi), Lembaga Eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden), Lembaga Legislatif (MPR, DPR, dan DPD), serta Lembaga Inspektif (Komisi Yudisial dan BPK).¹⁾ Ke empat pilar inilah sebagai wujud pemisahan kekuasaan

¹⁾ Di sini Penulis berpendapat Komisi Yudisial (KY) bukanlah merupakan cabang lembaga yudikatif karena meskipun mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan menjaga/ menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, akan tetapi KY bukanlah lembaga yang mempunyai kewenangan menyelesaikan suatu sengketa/perkara baik dalam lingkup administrasi negara, perdata maupun pidana, melainkan hanya mempunyai fungsi pengawasan (inspektif) terhadap kekuasaan kehakiman yang ada yaitu di bawah lembaga MA

(*separation of power*) di Negara Indonesia yang mana satu pilar lembaga dengan satu pilar lembaga lainnya memiliki otoritas atau kewenangan masing-masing. Meskipun masing-masing pilar tersebut memiliki suatu kekuasaan, bukan berarti tidak ada suatu penyeimbang diantara pilar-pilar lembaga tadi, akan tetapi ke empat pilar lembaga itu mempunyai fungsi *check and balance* antara lembaga yang satu dengan yang lainnya.

Dari ke empat lembaga tinggi negara di atas, yang memiliki otoritas paling luas adalah lembaga eksekutif yaitu sebagai nahkoda jalannya suatu roda pemerintahan baik di tingkat Pusat maupun di Daerah. Dikatakan demikian karena lembaga eksekutif memiliki fungsi atau tugas yang sangat luas dan personel atau aparatur yang tersebar diseluruh pelosok atau penjuru tanah air.

Secara umum tugas pokok pemerintahan sebagaimana dikemukakan M.Ryaas Rasyid mencakup tujuh bidang yaitu menjamin keamanan negara, memelihara ketertiban, menjamin perlakuan yang adil kepada setiap warga, melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, meningkatkan kesejahteraan sosial, menerapkan kebijakan ekonomi nasional, dan pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup seperti : air, tanah dan hutan.²⁾ Dengan banyaknya tugas pokok pemerintahan ini tergambar begitu luas dan kompleks jangkauan tugas dari pemerintah sehingga terdapat tanggung jawab yang sangat berat terpikul di atas pundak setiap pemerintahan.

Oleh karena begitu luasnya tugas pemerintahan, maka dalam ruang lingkup pemerintahan itu sendiri terdapat pembagian kekuasaan secara vertikal atau lazim dikenal sebagai pembagian kekuasaan secara teritorial menunjuk pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.³⁾ Meski ada pembagian kekuasaan secara vertikal tersebut, akan tetapi berdasarkan Konstitusi di Indonesia pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi tetap berada di tangan Presiden dan penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil

dan MK. Fungsi inspektif KY ini sama halnya dengan BPK yang melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara.

²⁾ Muhammad Ryaas Rasyid, Makna Pemerintahan : Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000, hlm. 13 s/d 15.

³⁾ Hal ini tampak jelas digariskan dalam ketentuan Pasal 18 dan Pasal 18 A UUD 1945 pasca Amandemen.

pemerintah pusat di daerah dalam rangka melaksanakan asas dekonsentrasi.⁴⁾

Alasan lain adanya pembagian kekuasaan secara vertikal atau teritorial tersebut adalah karena wilayah Indonesia yang cukup luas dan jumlah penduduknya yang banyak serta tingkat heterogenitas yang begitu kompleks sehingga tidak mungkin pemerintah di tingkat pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan (eksekutif) tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom, untuk itulah salah satunya diperlukan desentralisasi.⁵⁾

Beranjak dari kekuasaan yang sudah didistribusikan oleh Negara tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa lembaga eksekutiflah yang memiliki kewenangan yang sangat luas. Dengan kewenangan yang luas itu, secara internal-vertikal kekuasaan melaksanakan pemerintahan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat sebagian diserahkan kepada Pemerintah Daerah kecuali urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu kewenangan meliputi bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Dengan kewenangan yang luas ini Pemerintah Daerah (Gubernur, Walikota/ Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah)⁶⁾ memiliki tugas melaksanakan fungsi eksekutif di tingkat daerah berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Selaku pemangku otoritas daerah berdasarkan UU No.22 Tahun 1999, kepala daerah memiliki wewenang antara lain :

1. Bersama-sama DPRD membentuk Perda.
2. Bersama-sama DPRD menetapkan APBD.
3. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD

⁴⁾ lihat Pasal 4 UUD 1945 pasca Amandemen dikaitkan dengan Pasal 63 UU No.22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah serta Pasal 37 dan Pasal 38 UU No. 32 Tahun 2004.

⁵⁾ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hlm. 33.

⁶⁾ Lihat Pasal 1 ayat 3 dikaitkan dengan Pasal 120 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2004. Perangkat daerah provinsi terdiri dari : sekda, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Sedangkan Perangkat daerah Kabupaten/ Kota terdiri atas sekda, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

4. Menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda.
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
6. Melakukan kerja sama dengan daerah lain.
7. Melakukan Perjanjian dengan negara lain.
8. Mengambil kebijakan yang berkaitan dengan wewenang daerah (otonomi dan tugas pembantuan) misalnya dibidang kelautan dalam pelayanan izin usaha pembudidayaan dan penangkapan ikan dilaut, dibidang pertambangan dan energi, dibidang kehutanan dan perkebunan, dibidang kesehatan yaitu pengelolaan dan pemberian izin sarana dan prasarana kesehatan, dibidang pendidikan dan kebudayaan, dibidang pekerjaan umum, dibidang perhubungan baik dipelabuhan/terminal/bandara, dibidang lingkungan hidup, dll.
9. Melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, menetapkan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak, dan kewajiban serta kedudukan hukum PNS di Daerah dan PNS Daerah.
10. Mengangkat pejabat daerah dan perangkat daerah
11. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan
12. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁷⁾

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah ini terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Berdasarkan uraian di atas, nampak bahwa kewenangan Pemda sedemikian luasnya dan bukan tidak mungkin terjadi suatu penyimpangan kekuasaan (*detorunment depouvoir/willekeur/abuse de droit*) atau pelanggaran hukum (*onrechtmatige*) yang dilakukan oleh Pemda ketika

⁷⁾ Lihat Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, PP Nomor 25 tahun 2000 Tentang kewenangan Propinsi, Kepmendagri Nomor 130/67 Tahun 2002 Tentang pengakuan kewenangan Kabupaten/ Kota dan bandingkan dengan pendapat Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah, PT.Alumni, Bandung, 2004, hlm. 195.

melaksanakan tugas dan fungsinya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Lord Acton yaitu : *"power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely"*. Oleh karena itu, penulis sependapat dengan Sjachran Basah mengenai akan keharusan menjinakan dan memasalahkan kekuasaan oleh hukum melalui hubungan korelatif fungsional.⁸⁾ Hal ini selaras dengan slogan yang menyatakan bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman.

Kecenderungan penyimpangan kekuasaan atau pelanggaran hukum yang dilakukan Pemda dalam melaksanakan wewenangnya sebagaimana adagium di atas, maka sesuai prinsip Negara Hukum perlu adanya suatu pengawasan (*control*) dari segi hukum (*juridis*) secara eksternal terhadap jalannya pemerintahan daerah yaitu melalui jalur lembaga peradilan diantaranya Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Makna Kontrol Yuridis yang dilakukan PTUN

Kata "kontrol" merupakan kata yang diadopsi dari bahasa Inggris yaitu "control". Sedangkan pengertian "kontrol" secara etimologis menurut *Oxford Advance Learner's Dictionary* mempunyai banyak arti diantaranya adalah *power or authority to direct, order or limit* dan *means of limiting or regulating*,⁹⁾ dengan demikian "kontrol" memiliki arti suatu kekuasaan atau kewenangan untuk mengurus atau memerintah atau membatasi atau bahkan mengatur. Sedangkan secara lebih sederhana J.S. Badudu mengartikan "kontrol" dengan pengawasan, pemeriksaan, dan pengendalian.¹⁰⁾ Lain halnya dalam lingkup teori ilmu manajemen, "kontrol" disepadankan dengan "pengawasan" yang merupakan salah satu elemen dari tugas-tugas manajerial yaitu mencakup tindakan pengukuran dan perbaikan (koreksi) suatu performa, oleh karenanya "kontrol" atau "pengawasan" ini meliputi tindakan : menetapkan standar-standar, mengukur performa dengan standar-standar yang ditetapkan, umpan balik (*feed back*) hasil-hasil yang dicapai, dan memperbaiki (mengoreksi) penyimpangan-penyimpangan dari standar-standar yang

⁸⁾ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hlm. 6.

⁹⁾ A.P. Cowie (chief editor), *Oxford Advance Learner's Dictionary of Current English*, Oxford University Press, 1994, hlm. 257.

¹⁰⁾ J.S. Badudu, *Kamus : Kata-Kata Serapan Asing Dalam Bahasa Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 196.

ditetapkan.¹¹⁾ Dari beberapa pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa “kontrol” merupakan suatu instrumen untuk mengawasi jalannya suatu tugas/ fungsi/ wewenang seseorang ketika mendapat suatu jabatan (amanah) tertentu agar tercapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sekaligus mengoreksinya ketika ada penyimpangan-penyimpangan.

Bila kata “kontrol” di atas disandingkan dengan kata “yuridis” yang mengandung arti “menurut hukum” atau “secara hukum”,¹²⁾ maka kontrol yuridis kaitannya dengan fungsi administrasi negara akan mempunyai makna sebagai suatu instrumen yang mengawasi dan mengoreksi dari segi hukum terhadap pelaksanaan tugas administrasi negara dalam menjalankan urusan pemerintahan untuk mencapai tujuan negara yang adil dan makmur (*welfare state*). Dalam praktek, adanya kontrol secara yuridis ini sering dipandang sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan ketika Pemerintah (baik di tingkat Pusat maupun Daerah) melaksanakan tugas pemerintahan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Jadi hakikat dari kontrol yuridis adalah menghindari kekeliruan baik yang dilakukan secara sengaja ataupun tidak disengaja (preventif) maupun untuk memperbaiki dari kekeliruan itu ketika hal itu sudah terjadi (represif).

Terhadap hakikat kedua kontrol yuridis di atas, menurut Paulus Effendi Lotulung, bilamana pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah (preventif) maka disebut kontrol a-priori. Sedangkan sebaliknya, terhadap pengawasan yang dilakukan itu baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/ perbuatan pemerintah (represif/korektif), hal ini disebut sebagai kontrol a-posteriori.¹³⁾ Kontrol yuridis yang terakhir inilah yang dilakukan oleh lembaga peradilan (termasuk PTUN sebagai lembaga peradilan yang mempunyai kompetensi absolut menyelesaikan sengketa administrasi negara atau sengketa tata usaha negara).

¹¹⁾ lihat Winardi, *Asas-Asas Administrasi Bisnis (Business Administration)*, Penerbit CV.Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm. 275.

¹²⁾ J.S. Badudu, *Op.Cit.*, hlm.371. Menurut penulis, selain kontrol yuridis terhadap sikap dan perbuatan pemerintah masih ada kontrol-kontrol lainnya, seperti : kontrol politik, kontrol etika, kontrol sosial, dll.

¹³⁾ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1986, hlm. xvi.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa suatu kontrol yang dilakukan oleh PTUN dalam rangka penegakan Hukum Administrasi Negara, mempunyai ciri-ciri :

1. Ekstern, karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga diluar pemerintahan.
2. A-posteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol.
3. Legalitas atau Kontrol Segi Hukum, karena hanya menilai dari segi hukum saja (*rechtmatigheidstoetsing*)¹⁴⁾

Eksistensi PTUN dalam rangka melaksanakan fungsi kontrol yuridis terhadap tugas pemerintah (baik di tingkat Pusat maupun Daerah) ketika menjalankan urusan pemerintahan (*public service*) dibatasi oleh ketentuan Pasal 1 angka 3, Pasal 2, dan Pasal 3 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Jo Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itulah, penulis berpendapat PTUN di Indonesia bukanlah Peradilan Administrasi Negara yang sesungguhnya karena tidak semua sengketa administrasi negara atau sengketa tata usaha negara masuk wilayah/ kompetensi absolut PTUN.¹⁵⁾

Berdasarkan ketentuan Pasal 47 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Jo Undang-undang No. 9 Tahun 2004, PTUN bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN. Pengertian sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik di Pusat maupun di Daerah, sebagai akibat dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 4 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Jo Undang-undang No. 9 Tahun 2004). Dengan demikian, dari ketentuan-ketentuan tersebut terlihat bahwa yang berkedudukan sebagai Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata, sedangkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di Daerah selalu berkedudukan sebagai Tergugat, karena yang menjadi objek sengketa di PTUN adalah hanya KTUN.¹⁶⁾

¹⁴⁾ Ibid.

¹⁵⁾ padahal menurut ketentuan Pasal 144UU No. 5 Tahun 1986 Jo UU No. 9 Tahun 2004 menyamakan pengertian PTUN dengan Peradilan Administrasi Negara.

¹⁶⁾ KTUN sebagai objek sengketa menurut UU No.5 Tahun 1986 Jo UU No.9 Tahun 2004 adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 + Pasal 3 - Pasal 2, Pasal 48 dan Pasal 49.

Pengertian KTUN secara teoritis mempunyai banyak arti. Secara garis besar E. Utrecht dan W.F. Prins - R. Kosim Adisapoetra membaginya kedalam beberapa macam golongan, yaitu:¹⁷⁾

1. KTUN yang bersifat positif dan negatif.

Dikatakan positif karena ketetapan itu bagi yang dikenainya menimbulkan hak atau/ dan kewajiban, jadi menimbulkan suatu keadaan hukum (*rechtssituatie*) yang baru misalnya : suatu ketetapan yang baru membatalkan suatu ketetapan yang lama. Sedangkan yang bersifat negatif tidak mengadakan perubahan dalam suatu keadaan hukum tertentu yang telah ada, oleh karenanya ketetapan negatif adalah tiap penolakan atas suatu permohonan untuk mengubah suatu keadaan hukum tertentu yang telah ada, misalnya : seseorang atau badan hukum perdata mengajukan permohonan agar tanahnya yang sudah bersertifikat diterbitkan ijin untuk menambang batu bara, akan tetapi permohonan itu ditolak oleh Kepala Daerah yang bersangkutan. Dengan demikian ketetapan negatif dapat berbentuk : suatu pernyataan tidak berkuasa (*onbevoegdverklaring*), pernyataan tidak diterima (*niet ontoankelijk verklaring*), atau suatu penolakan (*afwijzing*).

2. KTUN yang bersifat deklaratur (*declaratoir*) dan konstitutif (*constitutief*).

Ketetapan yang deklaratur misalnya : pemberian cuti PNS di lingkungan Pemda, yaitu suatu ketetapan yang hanya menyatakan bahwa yang bersangkutan dapat diberi haknya karena termasuk golongan ketetapan yang menyatakan hukum (*rechtsvaststellende beschikking*). Di sini pekerjaan yang membuat ketetapan hanya mencatat (*constateren*) bahwa yang bersangkutan memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, dalam contoh cuti di atas apabila syarat-syarat yang bersangkutan telah dipenuhi, maka dengan sendirinya haknya diberikan kepadanya karena dalam peraturan kepegawaian dinyatakan bahwa kepada tiap PNS diberi masa cuti tiap tahun selama 12 hari kerja. Tetapi bila suatu ketetapan yang dalam ketentuannya mengharuskan administrasi negara meneliti dan menyelidiki benar tidak suatu alasan yang dikemukakan oleh si pemohon yang

¹⁷⁾ bandingkan antara E.Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Adisapoetra, Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Pradnya Paramita, Jakarta, 1976, hlm. 60-72., dan Kuntjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, Penerbit Alumni, Bandung, 1985, hlm.52.

bersangkutan, oleh karena itu administrasi negara perlu lebih menggunakan baik kemerdekaannya maupun kebijaksanaannya memberi ketetapan yang bersifat konstitutif yakni membuat hukum (*rechtscheppend*), misalnya : pemberian cuti dengan alasan penting, maka administrasi negara harus meneliti benar tidaknya terdapat alasan penting tersebut.

3. KTUN yang bersifat kilat (*vluchtig*) dan tetap (*blijvend*).
W.F Prins dan R. Kosim Adisapoetra menyatakan ada empat macam ketetapan kilat ini, yaitu :
 - a. Suatu ketetapan yang bermaksud mengubah redaksi (teks) suatu ketetapan yang lama.
 - b. Suatu ketetapan yang negatif. Ketetapan semacam ini hanya memuat suatu keputusan yang bermaksud tidak mengadakan sesuatu dan bukan halangan bagi administrasi negara tersebut untuk kemudian hari masih juga bertindak bilamana keadaan atau pendapatnya telah berubah.
 - c. Suatu menarik kembali atau suatu pembatalan. Sama seperti ketetapan negatif maka dalam ketetapan ini pun tidak membawa suatu hasil yang positif dan suatu ketetapan ini pun bukan halangan bagi administrasi negara untuk mengadakan suatu ketetapan lain yang sama (identik) dengan ketetapan yang ditarik kembali atau yang dibatalkan itu.
 - d. Suatu pernyataan pelaksanaan (*uitvoerbaarverklaring*). Contoh : ketetapan menutup jalan raya untuk lalu lintas umum guna keperluan perbaikan jalan. Ketetapan jenis ini tidak perlu dirubah/ ditarik kembali dengan suatu keputusan. Jadi hanya kalau perlu menutup lagi jalan raya itu, harus ada satu ketetapan baru dengan motivasi baru tersendiri.

Sedangkan ketetapan tetap, yaitu ketetapan yang dikeluarkan untuk jangka waktu lama atau jangka waktu yang tidak tertentu hingga diubah atau ditarik kembali, misalnya : ketetapan administrasi, cq ijin yang diberikan oleh alat perlengkapan administrasi yang diberi wewenang khusus oleh Hinder Ordonantie.

4. KTUN berupa dispensasi (*dispensatie*), ijin (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).
Dispensasi adalah ketetapan untuk memperkenankan diadakan suatu perkecualian terhadap larangan tersebut, misalnya : pegawai honorer berbeda status hukumnya dengan PNS, tetapi karena alasan-alasan penting atau kebutuhan yang mendesak pejabat daerah yang berwenang bisa mengangkat pegawai honorer tersebut menjadi PNS

tanpa melalui ujian/test. Menurut W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra istilah "lisensi" semestinya digunakan untuk menyatakan suatu ijin yang memperkenankan yang bersangkutan menjalankan suatu perusahaan, jadi suatu macam atau bentuk ijin yang istimewa seperti : lisensi usaha karet, lisensi untuk mengelola kebun binatang, dll. Sedangkan arti "ijin" yaitu apabila suatu peraturan yang umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang konkrit, maka ketetapan yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu ijin. Secara khusus Donner mengartikan mengenai ijin ini biasanya tidak mengenai suatu perbuatan yang pada umumnya berbahaya, yakni suatu perbuatan yang pada hakekatnya harus dilarang, tetapi soal tersebut mengenai suatu perbuatan yang menurut sifatnya tidak dapat merugikan dan perbuatan itu dapat diadakan asal saja di bawah pengawasan administrasi negara, misalnya: ijin usaha pabrik bir. Sedangkan konsesi merupakan ketetapan yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan yang penting bagi umum tetapi ada campur tangan dari pihak pemerintah misalnya : memohon untuk dapat mengeksplorasi tambang batu bara/emas menurut rencana yang sederhana saja dan akan diadakan dengan biaya sendiri, karena hal tersebut mengenai suatu pekerjaan yang besar dan bermaksud membawa manfaat bagi kepentingan umum.

Berbagai macam pengertian mengenai KTUN di atas adalah pengertian *beschikking* dalam arti teoritis. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan, dikatakan KTUN secara teoritis apabila keputusan administrasi negara itu : 1) bersifat tindakan hukum publik yang sepihak, 2) berdasarkan wewenang yang ada pada administrasi negara yang bersangkutan, 3) merupakan tindakan dalam rangka urusan pemerintahan, 4) bersifat relatif yaitu sewaktu-waktu dapat berubah atau dibatalkan, 5) menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang menerimanya, 6) adakalanya mengenyampingkan ketentuan umum (khusus keadaan tertentu dan penting).

Sedangkan pengertian KTUN sebagai Keputusan Administrasi Negara ditinjau dari segi sifat norma hukumnya ada empat macam, yaitu:¹⁸⁾

¹⁸⁾ bandingkan dengan Philipus M.Hadjon, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, hlm. 125.

1. Norma umum abstrak misalnya : KTUN yang bersifat mengatur (peraturan kebijakan).
2. Norma individual konkrit, misalnya : KTUN mengangkat dan memberhentikan PNS.
3. Norma umum konkrit, misalnya : KTUN dalam wujud norma rambu-rambu lalu lintas (*concrete normgeving*).
4. Norma individual abstrak, misalnya : ijin gangguan (H.O)

Dari pengertian-pengertian mengenai KTUN tersebut, apabila ternyata diindikasikan adanya suatu penyalahgunaan kekuasaan (*detorunment depouvoir/ willekeur/ abuse de droit*) atau pelanggaran hukum (*onrechtmatige*) akibat dikeluarkannya KTUN penyelesaian sengketa tidak semuanya bisa diajukan ke PTUN. Karena kewenangan PTUN berdasarkan Pasal 47 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Jo Undang-undang No. 9 Tahun 2004 sangat dibatasi oleh Pasal 1 angka 3 dan Pasal 2 dalam ketentuan yang sama tersebut. Artinya KTUN yang dapat digugat di PTUN sangat berbeda dengan arti KTUN teoritis umum yaitu hanya KTUN yang menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Jo Undang-undang No. 9 Tahun 2004 yang bisa digugat. KTUN menurut ketentuan tersebut pengertiannya dibatasi dengan 5 unsur yang bersifat kumulatif didalamnya, meliputi : penetapan tertulis, dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, tindakan hukum tata usaha negara, bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Berkenaan dengan Pasal 1 angka 3, maka Pasal 2 dalam ketentuan yang sama menyatakan ada 7 pengecualian lagi KTUN yang tidak dapat digugat di PTUN yaitu : merupakan perbuatan hukum perdata, merupakan pengaturan yang bersifat umum, masih memerlukan persetujuan, dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP dan KUHP atau peraturan pidana lainnya, dikeluarkan atas hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, mengenai tata usaha TNI, dan keputusan KPU baik di Pusat maupun di Daerah mengenai hasil Pemilu. Sedangkan berdasarkan Pasal 3 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Jo Undang-undang No. 9 Tahun 2004 penambahan pengertian KTUN dalam Pasal 1 angka 3 yang dapat dijadikan objek gugatan adalah KTUN Fiktif-Negatif. Dengan demikian dari ketentuan tersebut contoh KTUN yang saat ini dapat di gugat ke PTUN adalah sengketa kepegawaian (meliputi : kenaikan pangkat, pengangkatan, pemutasian, dan pemberhentian PNS), penerbitan ijin-ijin usaha misalnya : IUP (Ijin Usaha Perkebunan), SITU (Surat Ijin Tempat

Usaha), sertifikat-sertifikat hak atas tanah, tender atau pengadaan barang/jasa, tidak diterbitkannya suatu permohonan suatu KTUN oleh badan atau pejabat tata usaha negara setelah melewati tenggang waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau empat bulan sejak diterimanya permohonan tersebut, dll.

Jadi berdasarkan ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 KTUN yang dapat digugat ke PTUN hanya *beschikking* yang bersifat konkrit, individual dan final. Tiga unsur inilah yang menurut penulis kurang tepat pencantumannya sebagai syarat objek sengketa tata usaha negara, sehingga dimasa yang akan datang ada kemungkinan pembatasan pengertian KTUN ini mengalami perubahan. Hal ini sudah tercermin dalam RUU tentang Administrasi Pemerintahan Konsep ke XII yang diajukan oleh Pemerintah, dimana Pasal 44 ayat (1) menyatakan kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara yang berkaitan dengan tindakan Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan yang menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil menurut Undang-Undang ini dijalankan oleh PTUN, sedangkan ayat (2) menyatakan perkara perbuatan melanggar hukum oleh pejabat yang sudah terdaftar tetapi belum diperiksa oleh pengadilan di lingkungan Peradilan Umum dialihkan ke dan diselesaikan oleh PTUN. Menurut penulis RUU ini sudah tepat karena, seyogyanya seluruh sengketa yang berkenaan dengan tindakan hukum publik administrasi negara diselesaikan melalui peradilan khusus sengketa administrasi negara secara murni yaitu PTUN yang didalamnya terdapat Hakim-Hakim yang mempunyai kompetensi atau spesialisasi di bidang Hukum Administrasi Negara.

Berkenaan dengan sengketa tata usaha negara di daerah, menurut ketentuan Pasal 45 A ayat (2) huruf c Undang-undang No. 5 tahun 2004 tentang perubahan terhadap Undang-undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, khusus sengketa tata usaha negara yang objek gugatannya dikeluarkan oleh Pejabat Daerah (Pemda/Pemko/Pemkab) yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayahnya atau daerah yang bersangkutan tidak ada upaya hukum Kasasi. Artinya sengketa tata usaha negara tersebut hanya sampai tingkat Banding (PTTUN) saja, dalam rangka perwujudan asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan.

Berdasarkan diskusi Temu Ilmiah dalam rangka HUT XV PTUN Se-Wilayah Hukum PTTUN Medan pada tanggal 14 Januari 2006 di Medan, KTUN yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 45 A ayat (2) huruf c

Undang-undang No. 5 tahun 2004 adalah mengandung tiga arti penting, yaitu :

1. Mengenai Pejabat Daerah adalah Pejabat yang melaksanakan tugas berdasarkan desentralisasi, seperti : Gubernur, Walikota, Bupati, Kepala Dinas, dan Camat.
2. Mengenai keputusan yang jangkauan berlakunya di wilayah daerah yang bersangkutan adalah KTUN yang jangkauan berlakunya menyangkut wilayah kewenangan pejabat daerah tersebut.
3. KTUN yang dimaksud bukan termasuk KTUN Pejabat Daerah mengenai urusan pemerintahan di bidang : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Dengan adanya ketentuan ini, menjadikan PT. TUN sebagai Pengadilan Tingkat Akhir dalam sengketa tata usaha negara yang objeknya termasuk dalam ketentuan Pasal 45 A ayat (2) huruf c Undang-undang No. 5 tahun 2004. Jadi hanya ada 2 (dua) tingkatan pemeriksaannya, seperti yang dianut Negara Perancis dan Belanda.

Pengujian dari segi hukum (*rechtmatigheidtoetsing*) oleh Hakim di PTUN

Dari segi bahasa *rechtmatigheidtoetsing* diartikan sebagai kewenangan untuk menguji suatu peraturan atau perbuatan hukum maupun tindakan seseorang yang menimbulkan akibat hukum. Pemilik kewenangan tersebut adalah lembaga pengadilan yang pelaksanaannya dilakukan oleh Hakim. Jadi *rechtmatigheidtoetsing* merupakan pengujian dari segi hukum oleh lembaga yang berwenang yaitu pengadilan, demikian adanya karena pengujian dari segi hukum timbul apabila adanya suatu sengketa atau perkara hukum yang harus diselesaikan dalam jalur hukum.

Secara garis besar pengujian dari segi hukum (*rechtmatigheidtoetsing*) oleh PTUN terhadap KTUN (*beschikking*) yang digugat dilihat dari tiga (3) aspek, yaitu pengujian hukum terhadap kewenangan yang ada pada administrasi negara (*bevoegdheid rechtmatigheidtoetsing*), pengujian hukum secara formal (*formale rechtmatigheidtoetsing*) dan pengujian dari segi materiel (*materiele rechtmatigheidtoetsing*). Untuk membedakan masing-masing pengujian tersebut, maka penulis akan mengurainya satu persatu.

1. Pengujian hukum terhadap kewenangan yang ada pada administrasi negara (*bevoegdheid rechtmatigheidtoetsing*) adalah PTUN menilai dari

segi kewenangan yang melekat pada administrasi negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di sini PTUN menelusuri apakah administrasi negara melaksanakan wewenangnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada? Apakah administrasi negara tersebut memiliki kewenangan untuk menerbitkan KTUN yang disengketakan? kemudian termasuk kriteria wewenang apa yang ada pada administrasi negara tersebut?

Untuk menjawab permasalahan tersebut, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai apa arti "kewenangan" menurut hukum administrasi negara. Di Belanda istilah "kewenangan" dikenal dengan "*bevoegheid*", dan istilah ini di Indonesia sering diterjemahkan dengan "kewenangan" atau "wewenang".¹⁹⁾ Padahal apabila ditelusuri lebih lanjut terdapat perbedaan yang mendasar antara "kewenangan" dan "wewenang", karena arti "kewenangan" kaitannya dengan Hukum Administrasi Negara, menurut penulis adalah awal mula otoritas administrasi negara itu muncul berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Sedangkan "wewenang" merupakan bagian dari "kewenangan" tersebut. Meskipun terdapat ketidaksamaan arti antara keduanya, dalam tulisan ini penulis tetap menjadikan keduanya satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Menurut F.A.M. Stroink pembahasan "*bevoegheid*" ini merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara (hukum publik). Dalam HTN "*bevoegheid*" dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*tehtement*) atau yang berkaitan dengan kekuasaan, sedangkan dalam HAN membahas wewenang pemerintahan (*bestuurbevoegheid*).²⁰⁾ Menurut Henc van Maarseveen, dalam konsep hukum publik kewenangan atau wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan kewenangan atau

¹⁹⁾ S. Wojowasito, Kamus Umum Belanda - Indonesia, Penerbit PT. Ichtiar baru Van Hoeve, Jakarta, 1996, hlm. 78. Dalam bahasa Inggris disebut "competence" yang berarti being competent; ability or legal authority lihat A.P. Cowie (chief editor), Op.Cit., hlm. 235. Sedangkan dalam bahasa Perancis disebut "pouvoir" atau "puissance" bahasa Jerman "gezag" lihat SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Admnistratif di Indonesia, Penerbit Libety, Yogyakarta, 1997, hlm. 153.

²⁰⁾ Pendapat Henc van Maarseveen disitir oleh Philipus M.Hadjon dalam tulisannya di Gema Peratur Tahun VI No.12 Agustus 2000, MARI Lingkungan Peratun, hlm. 103.

wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Sedangkan komponen dasar hukum, bahwa kewenangan atau wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standard kewenangan atau wewenang, yaitu standard umum (semua jenis kewenangan atau wewenang) dan standard khusus (untuk jenis kewenangan atau wewenang tertentu). Standard umum kewenangan atau wewenang berupa norma hukum administrasi negara dan seyogyanya dituangkan dalam aturan umum hukum administrasi negara seperti yang berlaku di Belanda yaitu dalam AWB (*Algemene Wet Bestuurrecht 1994*). Meskipun sampai saat ini di Indonesia belum ada secara tegas pencantuman perumusan norma umum hukum administrasi negara melainkan masih dalam tahap RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Pelayanan Publik, akan tetapi secara implisit (tersirat) terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang ada dan yurisprudensi di lingkungan Peraturan misalnya : Kewenangan Pemda berdasarkan PP No.25 tahun 2000 meliputi : bidang Pekerjaan Umum, Kehutanan, Perkebunan, dll. Sedangkan untuk standard khusus maksudnya adalah norma khusus tentang wewenang tertentu dan bersifat teknis yang dimuat dalam aturan teknis tentang penggunaan wewenang dalam bidang tertentu, misalnya : Perda Bangunan mengatur tentang prosedur IMB atau Perda Tentang Retribusi Perizinan Usaha dan Perizinan Trayek Angkutan Kendaraan Bermotor mengatur mengenai ijin usaha angkutan dan ijin trayek angkutan.²¹⁾

Setelah penulis uraikan tentang makna kewenangan atau wewenang, selanjutnya perlu ditelusuri bagaimana kewenangan atau wewenang itu diperoleh oleh administrasi negara. Dalam khasanah hukum administrasi negara terdapat tiga macam cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan (*bestuurbevoegheid*), yaitu : atribusi, delegasi, dan mandat. Secara teoritis penulis akan mengurainya sebagai berikut:²²⁾

- a. Atribusi, merupakan pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi

²¹⁾ *Ibid*, hlm. 104-105.

²²⁾ Lihat Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* Buku I : Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 91-92. bandingkan dengan Philipus M. Hadjon, *dkk*, *Op.Cit*, hlm 130-131 dan S.F. Marbun, *op. cit.*, hlm. 158-160.

di sini, dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintahan yang baru. Legislator yang berkompeten untuk memberikan wewenang atribusi adalah *pertama*, yang berkedudukan sebagai original legislator, yaitu di tingkat Pusat MPR, DPD, dan DPR yang membuat dan menetapkan UUD serta Presiden dan DPR membuat UU sedangkan di tingkat Daerah adalah DPRD dan Kepala Daerah yang melahirkan Perda. Dan *kedua*, bertindak sebagai delegated legislator, misalnya Kepala Daerah yang berdasarkan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan mengeluarkan Peraturan/ Keputusan Gubernur/ Walikota/ Bupati.

- b. Delegasi, terjadinya pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh administrasi negara yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada administrasi negara lainnya. Dengan kata lain, adanya delegasi selalu didahului setelah adanya suatu wewenang atribusi. Misalnya : Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/ Walikota (lihat Pasal 66 ayat (4) UU No. 22 Tahun 1999. Pada delegasi pemberi wewenang (delegans) tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas *contrarius actus*. Perlu penulis tambahkan disini, adakalanya delegasi itu bisa dilimpahkan dan inilah yang disebut dengan subdelegasi. Subdelegasi hanya dapat terjadi apabila ditentukan dalam peraturan dasarnya bahwa sang delegataris dapat mendelegasikan lebih lanjut wewenang pemerintahan yang diperolehnya berdasarkan delegasi itu kepada administrasi negara yang lainnya. Khusus subdelegasi ini secara mutatis mutandis juga berlaku ketentuan mengenai delegasi pada umumnya, akan tetapi dalam realitas jarang dijumpai pemberian wewenang dengan cara subdelegasi.
- c. Mandat, di sini tidak terjadi pemberian suatu wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari administrasi negara yang satu kepada yang lain, dengan artian bahwa tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada dan yang ada hanya hubungan internal, misalnya : Kepala Daerah (mandans) menugaskan Sekdanya, dimana Kepala Daerah menugaskan Sekdanya (mandataris) untuk dan atas nama Kepala Daerah melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan KTUN tertentu.

Dari uraian ketiga macam wewenang tersebut dapat disimpulkan : *pertama*, wewenang yang murni ada hanya pada atribusi karena administrasi negara mendapat secara langsung dari peraturan perundang-undangan. *Kedua*, wewenang yang sesungguhnya ada hanya pada atribusi dan delegasi, dikatakan demikian karena pemegang kedua wewenang tersebut mempunyai legalitas ketika menjalankan fungsinya berdasarkan wewenang tersebut, sedangkan dalam mandat hanya bersifat sementara dan atas nama dari seorang mandans. *Ketiga*, pertanggungjawaban kepada masing-masing penerima wewenang (atribusi dan delegasi) kecuali dalam mandat pertanggungjawaban dikenakan kepada mandans meskipun ketika permasalahan muncul dilaksanakan oleh mandataris.

Setelah memahami pengertian kewenangan atau wewenang, selanjutnya untuk melengkapi jawaban atas permasalahan di atas maka perlu dikutip pendapat dari van Wijk/ Konijnenbelt mengenai kriteria KTUN yang cacat kewenangan atau wewenang, sehingga dapat dijadikan tolok ukur PTUN dalam menguji kewenangan atau wewenang administrasi negara ketika mengeluarkan KTUN yang digugat. Menurut van Wijk/ Konijnenbelt yaitu berdasarkan pada:²³⁾

- a. *Ratione materiae*, apabila suatu keputusan tidak ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan atau apabila keputusan itu dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang tidak berwenang untuk mengeluarkannya. Contoh : surat tanda lulus dibuat sendiri. Walikota membuat peraturan untuk pengangkatan Rektor sebuah Universitas.
- b. *Ratione temporis*, badan atau pejabat tata usaha negara belum berwenang atau tidak berwenang lagi untuk mengeluarkan KTUN, misalnya karena jangka waktunya sudah lampau atau menerapkan peraturan lain sementara itu sudah berlaku peraturan baru. Contoh : Bupati yang telah habis masa jabatannya menerbitkan KTUN.
- c. *Ratione loci*, keputusan yang diambil oleh badan atau pejabat tata usaha negara tersebut menyangkut hal yang berada di luar batas wilayahnya (geografis). Contoh : Walikota Medan membuat peraturan yang diberlakukan di Kabupaten Deli Serdang.

²³⁾ lihat Wicipto Setiadi, Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara : Suatu Perbandingan, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 106.

2. Pengujian hukum secara formal (*formale rechtmatigheidtoetsing*) adalah wewenang untuk menilai, apakah KTUN terjelma melalui cara-cara (prosedur) sebagaimana yang telah ditentukan atau diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.

Bila dicermati kajian Indroharto mengenai pengujian secara formal ini, maka secara garis besar dibagi menjadi dua hal, yaitu:²⁴⁾

- 1) yang berkaitan dengan soal apakah pembentukan keputusan tersebut telah menurut prosedur yang telah ditentukan atau tidak.
- 2) yang menyangkut soal rumusan keputusan itu sendiri, yaitu apakah rumusan dalam keputusan itu sudah cukup jelas dan tidak bersifat *dubieus*.

Beliau menyatakan pengujian secara formal tersebut juga ditelaah mengenai :

- prosedur permohonan : umpama apakah pemohon telah diberi kesempatan untuk melengkapi surat-suratnya dalam waktu yang layak ?
- penelitian yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara tersebut : apakah instansi yang bersangkutan telah mengadakan penelitian mengenai pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh mereka yang berkepentingan? umpama yang berkepentingan itu mengemukakan, bahwa ternyata ada permohonan-permohonan yang keadaannya serupa dengan permohonannya telah memperoleh izin yang dimohon, maka semestinya instansi tersebut juga perlu melakukan penelitian akan kebenaran mengenai yang dikemukakan tersebut; Apabila menurut peraturannya ditentukan, bahwa yang berkepentingan harus didengar, maka perlu diteliti apakah hal tersebut benar sudah dilakukan oleh instansi tersebut? Apakah keharusan untuk meminta pendapat instansi lain seperti yang ditentukan dalam peraturan yang bersangkutan itu benar sudah dilakukan ?

Misalnya : dalam penerbitan IMB (KTUN) oleh Walikota di Kota Medan harus melalui prosedur yang berlaku. Dimana sesuai aturannya IMB berdasarkan Keputusan Walikota Medan Nomor 03 Tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 9 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, dalam Pasal

²⁴⁾ Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II : Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 168-169.

2 ayat (1) butir a dan b dan Pasal 3, yaitu sebagai berikut :

- Butir a, “ Mengajukan permohonan Izin Mendirikan Bangunan, fotocopy Kartu Tanda Penduduk yang masih berlaku, fotocopy pelunasan Pajak Bumi Bangunan yang terakhir, surat-surat tanah (diantaranya jika telah ada Sertifikat Hak Milik cukup fotocopynya yang dilegalisir Kantor Pertanahan Kota Medan atau Notaris) “.
- Butir b, “ Gambar rencana bangunan (dibuat dengan perhitungan konstruksi oleh Konsultan dan Perencana jika bangunan dengan bentangan balok lebih 6 meter atau ketinggian lebih 4 lantai atau 2 lantai apabila digunakan untuk kepentingan umum atau konstruksi baja atau kayu bentangannya lebih 12 meter atau konstruksi baja atau kayu ketinggian tiangnya lebih 6 meter perlantai) “.
- Pasal 3, antara lain menentukan, “ lampiran Izin mendirikan Bangunan lama apabila telah pernah memiliki “.

Apabila penerbitan KTUN berupa IMB tersebut tidak melalui prosedur tersebut maka IMB tersebut bisa dinyatakan batal (*annuled*) oleh PTUN.

3. Pengujian dari segi materiel-substansi (*materiele rechtmatigheidtoetsing*) adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu KTUN isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, serta apakah administrasi negara tersebut berhak mengeluarkan KTUN tersebut.

Dalam pengujian ini Indroharto lebih menekankan dalam arti apakah isi dari keputusan yang disengketakan itu telah sesuai dengan norma-norma hukum material yang berlaku.²⁵⁾ Di sini perlu dipertanyakan mengenai KTUN yang digugat, apakah KTUN itu sendiri sudah cukup jelas sesuai hukum materiil yang mengaturnya ? dan apakah KTUN itu diterbitkan berdasarkan kepada fakta-fakta yang benar? Selain itu menurut penulis, mengenai pengujian dari segi materiel-substansi (*materiele rechtmatigheidtoetsing*) oleh PTUN terhadap suatu KTUN yang digugat perlu ditelusuri isi KTUN tersebut apakah mengandung unsur *dwang* (paksaan) atau *omkoping* (penyogokan) misalnya : penetapan pemenang tender yang ada unsur KKN, *dwaling* (kesesatan atau kekhilafan) misalnya : pemutasian pejabat didasarkan pada informasi yang salah, dan *bedrog* (penipuan) misalnya : penerbitan suatu ijin pertambangan atau perhutanan didasarkan perusahaan yang fiktif.

²⁵⁾ Indroharto, *Ibid.*, hlm. 168.

Lain halnya pendapat Kranenburg-Vegtig yang mengemukakan KTUN yang dianggap bertentangan dengan isi dan tujuan peraturan perundang-undangan mencakup beberapa hal diantaranya yaitu:²⁶⁾ *pertama*, jika KTUN yang dibuat mengandung peraturan yang oleh peraturan perundang-undangan dilarang. Di sini yang salah ialah isi KTUN itu (salah isi); *kedua*, jika keadaan dimana suatu ketetapan dibuat lain dengan keadaan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Jadi yang salah adalah kausanya atau sebabnya (*valse-oorzak*) dan ; *ketiga*, jika keadaan dimana suatu KTUN dapat dibuat menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, sebetulnya tidak dapat dijadikan suatu sebab/ kausa. Dalam hal yang demikian dibuat suatu KTUN berdasarkan atas kausa atau sebab yang tidak dapat dipakai (*ongeeoorloofde-orzaak* = sebab yang tidak halal).

Ketiga macam pengujian ini yaitu pengujian hukum terhadap kewenangan yang ada pada administrasi negara (*bevoegdheid rechtmatigheidtoetsing*), pengujian hukum secara formal (*formale rechtmatigheidtoetsing*) dan pengujian dari segi materiel (*materiele rechtmatigheidtoetsing*) dilakukan baik secara berurutan atau bertahap dan bersifat kumulatif ataupun alternatif oleh PTUN.

Dikatakan berurutan atau bertahap karena yang dipertimbangkan terlebih dahulu oleh Hakim TUN mengenai kewenangan, prosedur dan materi-substansi. Sedangkan maksud bersifat alternatif apabila dalam sengketa TUN sebelum tahap kedua (prosedur) atau tahap ketiga (materi-substansi) mengenai kewenangan sudah terbukti badan atau pejabat TUN yang bersangkutan tidak berwenang sehingga KTUN tersebut dinyatakan tidak sah, maka untuk tahap kedua dan ketiga tadi tidak perlu dipertimbangkan lagi. Sebaliknya apabila tahap pertama dan tahap kedua masih sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku atau asas-asas umum pemerintahan yang baik maka selanjutnya dipertimbangkan tahap ketiga disinilah disebut pengujian secara kumulatif.

Selanjutnya untuk menguji ketiga hal tersebut, maka yang menjadi tolok ukur pengujian adalah peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Akan tetapi kapan menggunakan alat pengujian (*tool of examination*) tersebut secara teoritis harus dibedakan, artinya menurut Philipus M. Hadjon dan beberapa ahli HAN lainnya²⁷⁾

²⁶⁾ lihat M. Nata Saputra, Hukum Administrasi Negara, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, 1988, hlm. 54.

²⁷⁾ Philipus. M.Hadjon, dkk, *op.cit.*, hlm. 281.

untuk menguji KTUN yang bersifat terikat (*gebonden beschikking*) alat ujinya hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan, sedangkan untuk KTUN yang bersifat bebas (*vrije beschikking*) diuji dengan hukum tidak tertulis atau yang dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Bentuk peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ada dua macam :

- I. Jenis dan hirarkhisnya adalah sebagai berikut:
 - a. UUD 1945.
 - b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
 - c. Peraturan Pemerintah.
 - d. Peraturan Presiden.
 - e. Peraturan Daerah.
- II. Peraturan-peraturan selain di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, misalnya: peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Pusat yaitu MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, Menteri, dll dan pemerintah Daerah yaitu DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kota/ Kabupaten, Walikota/ Bupati, Kepala Desa atau yang setingkat.

Sedangkan makna asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) atau asas-asas hukum publik adalah "...asas-asas hukum tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh badan atau pejabat administrasi negara dalam melakukan tindakan hukum yang akan dinilai kemudian oleh hakim administrasi".²⁸⁾

AAUPB ini pada awalnya dikemukakan oleh Crinice Le Roy, yang di Indonesia kemudian diadopsi dan dikembangkan oleh Kuntjoro Purbopranoto. Kuntjoro Purbopranoto mengutip tulisan Crinice Le Roy, dan menambahkan pendapatnya sendiri sehingga menjadi tiga belas asas yang dikandung dalam AAUPB, yaitu:²⁹⁾

²⁸⁾ Sebagaimana Olden Bidara mengutip pandangan dari F.H. Van der Burg dan G.J.M. Cartigny dalam Olden Bidara, *Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Teori Dan Praktek Pemerintahan, Dalam Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Penyusun Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994, hlm. 80.

²⁹⁾ Kuntjoro Purbopranoto, *op. cit.*, hlm.28-29. Bandingkan Philipus Hadjon, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, dalam Paulus Effendie Lotulung, *op.cit.*, hlm. 106.

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
4. Asas motivasi untuk setiap keputusan pejabat administrasi/ tata usaha negara (*principle of motivation*);
5. Asas tidak boleh mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
6. Asas-Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting reised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequence of unnullled decission*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Lebih lanjut mengenai AAUPB tersebut, Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme telah menjadikan asas-asas hukum publik menjadi suatu norma hukum publik. Ketentuan dalam Pasal 3 itu menyatakan bahwa Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara (AAUPN) meliputi :

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsional;
6. Asas Profesional; dan
7. Asas Akuntabilitas.

Ketujuh asas tersebut menurut Penjelasan Pasal 53 ayat (2) butir b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 disebut sebagai AAUPB. Khusus mengenai AAUPB ini menurut penulis tidak terbatas dari apa yang telah disebutkan di atas, akan tetapi masih bisa dieksplorasi oleh Hakim PTUN maupun badan atau pejabat tata usaha negara itu sendiri dari nilai-nilai filosofis hukum publik yang

ada di Indonesia yang selalu tumbuh dan berkembang.³⁰⁾

Contoh kasus tindakan Bupati Gianyar Bali selaku Tergugat ketika menerbitkan KTUN berupa perintah membongkar bangunan milik Penggugat secara paksa yang dalam persidangan terbukti melanggar AAUPB. Dalam kasus ini Penggugat selaku pemilik bangunan berupa restoran/ rumah makan di atas SHM milik Penggugat sendiri dan berdasarkan surat keterangan pejabat setempat tanah tersebut tidak terkena jalur hijau dan kegunaannya adalah untuk bangunan, akan tetapi Tergugat berbeda penafsiran yang menyatakan bangunan milik Penggugat berada dalam jalur hijau untuk pertanian berdasarkan Perda Gianyar, ditingkat Pertama (PTUN) dan Banding (PTTUN) tindakan Tergugat dibenarkan (lihat Putusan No. 03/SRT.G/TUN/1991/ PTUN/ Uj.Pdg/ Acara Cepat dan Putusan No. 01/Bdg.G.TUN/1991/PTTUN.U.Pdg). Akan tetapi dalam persidangan di tingkat Kasasi (MA) terbukti Tergugat ketika menerbitkan KTUN pembongkaran secara paksa tersebut hanya diterapkan pada bangunan milik Penggugat sedangkan bangunan lainnya yang bersebelahan tidak ikut dibongkar yaitu bangunan pasraman para sulinggih, bangunan milik kepala desa, dan kantor pengairan tetap berdiri atau masih ada sehingga karena tindakan tersebut merupakan *vrije bestuur* atau sesuai asas *nach freies ermessen* maka dianggap melanggar salah satu AAUPB yaitu asas persamaan (lihat Putusan MARI No.10.K/TUN/1992).

Dan diakhir tulisan ini perlu penulis kemukakan bahwa agar tercipta suatu Pemerintahan Daerah yang baik (*good local governance*), maka Pemerintah Daerah ketika menerbitkan suatu KTUN harus memperhatikan peraturan perundang-undangan dan AAUPB baik dari segi kewenangan, prosedural, maupun materi-substansi.

Penutup

1. Tujuan dan bentuk kontrol yuridis oleh PTUN adalah :
 - menyatakan batal/ atau tidak sah KTUN yang digugat apabila melanggar peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik ditinjau dari segi kewenangan, prosedur, dan materi-substansi.

³⁰⁾ lihat dan bandingkan dalam Agus Budi Susilo, Perbuatan Hukum Publik yang Melanggar Hukum dapat digugat ke Pengadilan Administrasi : Suatu Pemikiran mengenai Kompetensi Absolut Pengadilan Administrasi di Indonesia, Penerbit Ar-ruzz, Yogyakarta, 2006, 155-158.

- Mengoreksi terhadap suatu KTUN yang disengketakan.
 - Membetulkan interpretasi yang keliru terhadap suatu KTUN.
 - Menentukan validitas (berlaku tidaknya) secara hukum suatu KTUN.
 - Memerintahkan administrasi negara untuk merehabilitasi berkenaan dengan KTUN yang dibatalkan dibidang kepegawaian.
 - Mengenakan hukuman kepada administrasi negara yang tidak melaksanakan Putusan PTUN yang *inkracht van gewijsde*, berupa : ganti rugi, uang paksa (*dwangsom*), sanksi administrasi, dan pengumuman melalui media massa
2. Sengketa tata usaha negara yang bersifat kedaerahan diselesaikan oleh lembaga Peratun dalam 2 (dua) tingkatan (tingkat pertama/ PTUN dan tingkat banding/ PTTUN).
 3. Penyelesaian sengketa tata usaha negara di PTUN bersifat *ultimum remedium*, artinya sepanjang bisa diselesaikan melalui musyawarah antara pihak seseorang/masyarakat/badan hukum perdata dengan badan/pejabat tata usaha negara tidak perlu sampai ke tingkat litigasi (Peratun).

Daftar Pustaka

- A.P. Cowie (chief editor), *Oxford Advance Learner's Dictionary of Current English*, Oxford University Press, 1994.
- Agus Budi Susilo, *Perbuatan Hukum Publik yang Melanggar Hukum dapat digugat ke Pengadilan Administrasi : Suatu Pemikiran mengenai Kompetensi Absolut Pengadilan Administrasi di Indonesia*, Penerbit Ar-ruzz, Yogyakarta, 2006.
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I : Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- _____, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II : Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT.Alumni, Bandung, 2004.
- J.S. Badudu, *Kamus : Kata-Kata Serapan Asing Dalam Bahasa Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003.

- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, 1985.
- M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, 1988.
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1986.
- _____, (Editor), *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994.
- Muhammad Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan : Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000.
- Philipus M.Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995.
- S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda - Indonesia*, Penerbit PT. Ichtiar baru Van Hoeve, Jakarta, 1996.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Penerbit Libety, Yogyakarta, 1997.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, 1992, Bandung.
- W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1976.
- Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara : Suatu Perbandingan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Winardi, *Asas-Asas Administrasi Bisnis (Business Administration)*, Penerbit CV.Mandar Maju, Bandung, 1993.
- UUD 1945 pasca Amandemen.
- Undang-undang No.22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah.
- Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Jo UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 Tentang kewenangan Propinsi.
- Kepmendagri Nomor 130/67 Tahun 2002 Tentang pengakuan kewenangan Kabupaten/ Kota.
- Gema Peratur Tahun VI No.12 Agustus 2000, MARI Lingkungan Peratun.