

**LAPORAN PENELITIAN**

**CONTENT OF COURT SEBAGAI UPAYA MENINGKATKAN WIBAWA KEPURUSAN  
PENGADILAN TATAUSAHA NEGARA DI INDONESIA.**



**Oleh :**

**Dr. Riswandi, SH. MH**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS BOROBUDUR  
JAKARTA, 2021**

## LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN LAPORAN AKHIR PENELITIAN

1	Judul Penelitian	Contempt Of Court Sebagai Upaya Meningkatkan Wibawa Keputusan Pengadilan Tatausaha Negara Di Indonesia.
2	Ketua Peneliti :	
	a. Nama	Dr. Riswandi, SH. MH
	b. NIDN	
	c. Jenis Kelamin	Laki-Laki
	d. Pangkat/Golongan/NIP	
	e. Jabatan Fungsional	Lektor
	f. Fakultas/Program Studi	Fakultas Hukum
	g. Bidang Ilmu yang diteliti	
3	Jumlah Tim Peneliti	1 (satu) Orang
4	Lokasi Penelitian	Jakarta
5	Jangka Waktu Penelitian	6 (enam ) Bulan
6	Biaya diperlukan	Rp. 44.000.000,-
7	Sumber Dana	Perguruan Tinggi


Jakarta, 10 Juli 2021

Mengetahui:  
**Dekan Fakultas Hukum  
 Universitas Borobudur,**



**Dr. Hj. Megawati Barthos, SH, MM.**

Peneliti



**Dr. Riswandi, SH, MH**

**Lembaga Penelitian & Pengabdian Masyarakat  
 Universitas Borobudur**

Ketua,



**Prof. Dr. Ir. Darwati Susilastuti, MM**

## BAB I

### A. Pendahuluan

Dari berbagai pemberitaan diperkirakan ada ribuan terkait dengan tidak kunjung dieksekusinya. Jika dibiarkan lebih lama lagi ini jelaskan tentukan menjadi masalah. putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Di antara putusan TUN menjadi “macan ompong” karena tidak dijalankan oleh pihak yang kalah. Akibatnya wibawa putusan TUN sering rendah. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan mengapa Pelaksanaan Putusan Peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara khususnya di peradilan Tata Usaha Negara Palembang adalah disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut: 1). Yang menjadi eksekutor di dalam permasalahan ini adalah terletak di tangan tergugat sendiri, dengan kata lain tergugat seharusnya secara legowo melaksanakan pelaksanaan putusan peradilan TUN tersebut. 2). Sebagaimana hasil temuan penulis selama mengadakan penelitian bahwa yang terjadi adalah bahwa belum ada aturan yang mengatur permasalahan tentang hasil monitoring dan evaluasi terhadap jalannya pelaksanaan putusan peradilan TUN dilapangan. Sehingga dengan kata lain Pihak Peradilan TUN tidak mengetahui apakah Putusan tersebut telah dilaksanakan atau tidak, bahkan dari temuan penulis pelaporan hanya berdasarkan penyampaian tergugat hanya melalui telepon atau pada saat pihak tergugat melengkapinya berkas untuk pelaksanaan eksekusi putusan tersebut. 3). Kemudian permasalahan dwangsom yang hanya berkisar Rp. 250.000,- sampai dengan Rp. 5.000.000,- 4). Kurangnya kedisiplinan pejabat negara sebagai tergugat dalam mematuhi aturan hukum atau mematuhi putusan hakim agar tercipta keadilan dan keharmonisan hukum 5). Tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi yang berfungsi untuk melaksanakan putusan Berdasarkan uraian di atas penulis berasumsi bahwa sangat diperlukan penerapan contempt of court karena dari beberapa fakta sosiologis dapat diketahui bahwa seringkali terjadi tindakan yang merongrong kewibawaan,

kehormatan, independensi dan martabat lembaga peradilan terutama dalam kesimpulan ini adalah Urgensi Contempt of Court dalam Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada tahun 2017 diperkirakan berjumlah lebih dari 15.000 laporan di antara itu terkait dengan tidak dieksekusinya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).<sup>1</sup> Keseriusan Indonesia memastikan adanya perlindungan hak-hak warga negara di antaranya dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kebijakan ini untuk menjamin warga negara terlindungi dari putusan sewenang-wenang dari mereka yang sedang memegang kekuasaan.

PTUN adalah lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dinyatakan bahwa 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 dikeluarkan keputusan TUN, termasuk sengketa kepegawaian.

Indonesia adalah negara hukum yang diantaranya dicirikan oleh kehadiran pengadilan TUN. Melalui pengadilan ini setiap warga negara dapat melakukan perlawanan terhadap putusan penguasa yang mungkin dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau penyalagunaan wewenang. Bahkan di era sekarang ini juga perlawanan terhadap putusan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Cukup luas cakupan kebijakan yang masuk kategori ini. Namun dalam realitanya kerap kali putusan pengadilan TUN justru terkendala dalam eksekusinya.

Di antara putusan TUN menjadi “macan ompong” karena tidak dijalankan oleh pihak yang kalah. Akibatnya wibawa putusan TUN sering rendah. Bahkan tidak jarang memunculkan persoalan baru setelah putusan. Laporan masyarakat kepada Ombudsman, diantaranya oleh advokat, juga cenderung

---

<sup>1</sup> [http://koran-sindo.com/page/news/2017-05-16/1/3/Problematika\\_Eksekusi\\_Putusan\\_TUN](http://koran-sindo.com/page/news/2017-05-16/1/3/Problematika_Eksekusi_Putusan_TUN)

meningkat terkait putusan TUN yang tidak dieksekusi. Upaya pelapor sudah mentok, sudah melapor ke mana-mana namun putusan TUN yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (inkracht) tetap tidak dijalankan. Publik tidak memahami problematika eksekusi itu, faktanya putusan TUN itu tidak dijalankan.

Persoalan utama pada putusan TUN adalah pada tahun eksekusinya. Di seluruh Indonesia banyak putusan TUN, bahkan yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap sekalipun yang dapat dieksekusi atau secara terang-terangan telah dilaksanakan oleh pihak yang kalah.

Ada beberapa penyebab mengapa putusan TUN sering tidak dapat dieksekusi. Pertama karena putusan tersebut semata-mata didasarkan dan hanya mempertimbangkan aspek formal, padahal ada fakta yang sudah berubah. Dalam kasus-kasus pemberhentian kepada daerah yang tanpa melalui proses di DPRD, misalnya sering sudah ada penjabat pengganti. Memang apabila pelaksana tugas kepala daerahnya adalah pejabat struktural kementerian, mungkin tidak masalah. Problemnnya apabila pelaksana tiga kepala daerah adalah wakilnya, maka potensi masalah lebih besar.

Sering kali hubungan kepala daerah dan wakilnya semakin meruncing mendekati pilkada kedua. Memang pemberhentian itu dapat tanpa melalui mekanisme DPRD jika seorang kepala daerah didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI (Pasal 83 (1) UU Pemda).

Ada kepala daerah langsung diberhentikan tanpa melalui mekanisme DPRD, padahal terlibat di antara tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 83 (1) tersebut. Pengadilan TUN pasti memenangkan kepala daerah yang diberhentikan tanpa melalui proses DPRD karena tidak masuk kategori pidana tersebut. Namun muncul persoalan karena lazimnya sudah ada kepala daerah dengan status pelaksana tugas atau malah pengganti yang sudah definitif yang sering dilingkari parpol

pendukungnya. Sekalipun putusan TUN memenangkan penggugat dapat dipastikan sulit mengembalikannya dalam jabatan semula.

Setidaknya ada dua implikasi penting akibat sulitnya mengeksekusi putusan TUN tersebut. Pertama wibawa dan kepercayaan publik terhadap peradilan TUN rendah. Kondisi ini memperburuk citra peradilan secara umum. Padahal sudah sejak lama institusi-institusi negara termasuk pengadilan belum memperoleh kepercayaan publik sebagaimana yang diharapkan kedua, sangat mungkin akibat putusan TUN yang bermasalah dalam eksekusinya justru memunculkan masalah baru.

Sudah pasti ada pihak yang dirugikan dalam kondisi tersebut. Pihak yang menang bahkan sampai pada tingkatan upaya hukum terakhir, gagal mendapatkan haknya sekalipun telah dimenangkan dalam berperkara di pengadilan melalui proses panjang dan mahal. Masalah baru justru memunculkan ketidakpastian hukum baik bagi pihak yang menang ataupun pihak yang kalah. Jika itu menyangkut suatu jabatan, pihak yang kalah mungkin sudah menduduki jabatannya dan biasanya bersikeras tidak ingin melepaskan jabatan tersebut.

Sebaliknya pihak yang dimenangkan dalam putusan TUN seharusnya memperoleh kembali jabatan yang “memang haknya”. Namun akibat problem dalam implementasikan putusan, kemenangannya hanya di atas kertas. Kondisi ini yang terkadang menimbulkan keributan di lapangan.

Bagi mereka yang kecewaan, Putusan TUN seringkali seperti macan ompong karena lemah penegakannya (enforcement). Mestinya ada terobosan agar kondisi ini berubah di masa yang akan datang dan menghadirkan kewibawaan institusi hukum. Ada beberapa alternatif langkah yang mungkin dapat dipertimbangkan. Langkah pertama, sebelum mengambil keputusan, hakim harus progresif dengan memperhatikan realitas di lapangan, jangan terlalu legalistik.

Selama ini seakan hakim hanya mempertimbangkan aspek formal, sama sekali tidak memperhatikan realitas dan berbagai perubahan yang sudah terjadi dalam suatu kasus. Dalam hal seorang kepala daerah diberhentikan, misalnya pemberhentian ini pastilah menyalahi prosedur apabila

dilakukan tanpa melalui proses/mechanisme yang ada di DPRD. Artinya pemberhentian itu harus atas usulan dari DPRD, kecuali karena terlibat kejahatan korupsi misalnya.

Bagaimana jika seorang kepala daerah terlibat kejahatan di luar Pasal 83 (1) seperti narkoba dan langsung diberhentikan? Jika hanya berpegang kepada aturan formal, maka tindakan Mendagri salah dan kalah jika di PTUN-kan. Padahal narkoba adalah kejahatan luar biasa dan harus dihadapi dengan tindakan luar biasa pula. Hakim progresif tidak juga asal mengabulkan hanya karena terpenuhinya aspek formal. Misalnya terhadap objek suatu jabatan yang disengketakan yang sebenarnya tinggal beberapa hari saja. Artinya sekalipun dimenangkan, tetapi di saat putusan diterbitkan masa jabatan yang disengketakan itu sudah habis.<sup>2</sup>

Alternatifnya ada perintah kompensasi terhadap pihak yang menang karena batal menduduki. Jika pun memenangkan perkara, maka masalahnya masa jabatan yang diperebutkan itu sudah lewat waktu. Pasal 117 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN telah mengantisipasi kemungkinan ini. Bahwa jika tergugat tidak dapat melaksanakan putusan pengadilan disebabkan oleh berubahnya keadaan yang terjadi setelah putusan pengadilan dijatuhkan dan/atau memperoleh kekuatan, hukum tetap, ia wajib memberitahukan hal itu kepada ketua pengadilan dan penggugat.

Dalam Pasal 117 juga ditentukan bahwa penggugat dapat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan yang telah mengirimkan putusan agar tergugat dibebani kewajiban membayar sejumlah uang atau kompensasi lain yang diinginkannya.<sup>3</sup> Artinya pihak yang menang yang telah kehilangan jabatannya sepatutnya mendapatkan kompensasi agar putusan PTUN itu ada wibawanya. Langkah lain dengan cara mengumumkan di media siapa pejabat yang melecehkan putusan PTUN. Mungkin langkah ini efektif jika dapat mempermalukan pejabat tersebut dan sebagai sarana kontrol publik.

---

<sup>2</sup>Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal: 76.

<sup>3</sup>Fatria Khairo, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cintya Press, Jakarta, 2016, hal:236.

Apalagi jika publikasi itu menjadi rujukan penilaian oleh atasan pejabatan terkait. Pasal 116 UU Nomor 51 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara di antaranya menegaskan dua poin penting. Pertama bagi pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya kewajiban.

Kedua di samping diumumkan di media massa cetak, Ketua Pengadilan harus mengajukan hal ini kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan. Seharusnya pengadilan adalah lembaga tertinggi bidang hukum yang harus dipatuhi.

Padahal beberapa lembaga negara yang lain “juga mengeluh” karena saran/rekomendasi mereka terkadang tidak dipatuhi oleh menteri/pimpinan lembaga negara. Kondisi ini juga merefleksikan rendahnya kepatuhan para birokrat kita terhadap hukum. Jagankan sekadar saran/rekomendasi oleh lembaga, bahkan putusan pengadilan saja masih ada yang tidak dipatuhi oleh birokrat kita.

Oleh karena itu penulis tertarik untuk menerapkan Contempt of Court Dalam meningkatkan kewibawaan Peradilan Tata Usaha Negara.

## **B. Permasalahan**

1. Faktor Faktor Apa saja yang menyebabkan kurangnya wibawa terhadap pelaksanaan Putusan Peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara ?
2. Mengapa contempt of court diperlukan dalam dalam Meningkatkan Wibawa Peradilan Tata Usaha Negara?





## BAB II

### Asas-asas, dan Kompetensi PTUN

#### A. Pengertian Hukum Acara PTUN

Istilah Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara masih terdapat peristilahan lain dengan maksud yang hampir sama. Umpama "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Pemerintahan", "Hukum Acara Peradilan Administrasi Negara", dan "Hukum Acara Peradilan Administrasi". Sjachran Basah lebih cenderung untuk memilih dan menggunakan istilah "Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA), karena disitu termuat pengertian yang lebih luas.<sup>4</sup>

Menurut Rozali Abdullah,<sup>5</sup> Hukum Acara PTUN adalah rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara). Dengan kata lain hukum yang mengatur tentang cara-cara bersengketa di Peradilan Tata Usaha Negara serta mengatur hak dan kewajiban pihak-pihak yang terkait dalam proses penyelesaian sengketa tersebut.

Hukum acara menurut Sjachran Basah<sup>6</sup> merupakan hukum formal, karena ia merupakan salah satu unsur dari peradilan, demikian pula dengan hukum materialnya. Peradilan tanpa hukum material akan lumpuh, sebab tidak tahu apa yang akan dijelmakan, sebaliknya peradilan tanpa hukum formal akan liar, sebab tidak ada batas-batas yang jelas dalam melakukan wewenangnya.

Pada umumnya secara teoretis cara pengaturan terhadap hukum formal dapat digolongkan menjadi dua bagian, yaitu:

- 1 ketentuan prosedur berperkara diatur bersama-sama dengan hukum materilnya atau dengan susunan, kompetensi dari badan yang melakukan peradilan dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya;
- 2 ketentuan prosedur berperkara diatur tersendiri masing-masing dalam bentuk undang-undang atau bentuk peraturan lainnya<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup>Sjachran Basah, *Hukum Acara Pengadilan Daam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1989, hlm.1.

<sup>5</sup>Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Ketiga, PT RajaGrafindo Peesada, Jakarta, 1994, hlm. 1-2.

<sup>6</sup>Sjachran Basah, *Op.Cit*, hlm. 1

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm.2.

Apabila kita mengikuti penggolongan tersebut di atas, maka Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), mengikuti kelompok yang pertama, karena dalam UU PTUN tersebut memuat hukum materiil sekaligus hukum formilnya.

Hukum acara PTUN dalam UU PTUN dimuat dalam Pasal 53 sampai dengan Pasal 141. UU PTUN terdiri atas 145 pasal, dengan demikian komposisi hukum materiil dan hukum formilnya adalah; hukum materiil sebanyak 56 pasal, sedangkan hukum materiil sebanyak 89 pasal (atau dengan perbandingan jumlah hukum materiil sekitar 38, 7 persen dan hukum formil! sekitar 61,3 persen dari total jumlah pasal yang ada dalam UU PTUN).

#### B. Asas-asas Hukum Acara PTUN

Satjipto Rahardjo<sup>8</sup> berpendapat bahwa barangkali tidak berlebihan apabila dikatakan, bahwa asas hukum ini merupakan jantungnya peraturan hukum. Kita menyebutnya demikian oleh karena; pertama, ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum ini layak disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Selanjutnya Satjipto Rahardjo<sup>9</sup> menambahkan bahwa dengan adanya asas hukum, hukum itu bukan sekadar kumpulan peraturan-peraturan, maka hal itu disebabkan oleh karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis.

Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh Bruggink<sup>10</sup> memberikan definisi asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.

Dengan didasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka secara garis besarnya kita dapat menggali beberapa asas hukum yang terdapat dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara:<sup>11</sup>

1. Asas *Praduga rechtmatig* (*vermoeden Van rechtmatigheid, praesumptio iustae causa*), Dengan asas ini setiap tindakan pemerintahan selalu dianggap reehtmatig sampai ada pembatalan (Lihat

---

<sup>8</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 85.

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm.85.

<sup>10</sup>J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm.119-120.

<sup>11</sup>Bandingkan dengan Sjachran Basah, *op.cit*, hlm.10-14, dan Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Suatu Perbandingan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm,88-92.

Pasal 67 ayat (1) UU PTUN).<sup>12</sup>

2. *Asas gugatan pada dasarnya tidak dapat menunda pelaksanaan keputusan tata usaha negara (KTUN) yang dipersengketakan*, kecuali ada kepentingan yang mendesak dari penggugat (Pasal 67 ayat 1 dan ayat 4 huruf a).
3. *Asas para pihak harus didengar (audi et alteram partem)*, Para pihak mempunyai kedudukan yang sama dan harus diperlakukan dan diperhatikan secara adil. Hakim tidak dibenarkan hanya memperhatikan alat bukti, keterangan, atau penjelasan salah satu pihak saja.
4. *Asas kesatuan beracara dalam perkara sejenis* baik dalam pemeriksaan di peradilan judex facti, maupun kasasi dengan Mahkamah Agung sebagai puncaknya, Atas dasar satu kesatuan hukum berdasarkan Wawasan Nusantara, maka dualisme hukum aeara dalam wilayah Indonesia menjadi tidak relevan. Sebagaimana yang pernah terjadi pada zaman Hindia Belanda yang diatur dalam HIR, Rbg dan Rv yang membagi wilayah Indonesia (Jawa-Madura dan luar Jawa-Madura) dan memisahkan beracara di landraad dan Raad van Justitie.
5. *Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka* dan bebas dari segala macam campur tangan kekuasaan yang lain baik secara langsung maupun tidak langsung bermaksud untuk mempengaruhi keobyektifan putusan pengadilan. (Pasal 24 UUD 1945).
6. *Asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan* . Sederhana adalah hukum acara yang mudah dipahami dan tidak berbelit-belit. Dengan hukum acara yang mudah dipahami peradilan akan berjalan dalam waktu yang relatif cepat. Dengan demikian biaya berperkara juga menjadi ringan.
7. *Asas hakim aktif* Sebelum dilakukan pemeriksaan terhadap pokok sengketa hakim mengadakan rapat permusyawaratan untuk menetapkan apakah gugatan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan (Pasal 62 UU PTUN) dan pemeriksaan persiapan untuk mengetahui apakah gugatan penggugat kurang jelas, sehingga penggugat perlu untuk melengkapinya (Pasal 63 UU PTUN). Dengan demikian asas ini memberikan peran kepada hakim dalam proses persidangan guna memperoleh suatu kebenaran materiil dan untuk itu UU PTUN mengarah pada pembuktian bebas.<sup>13</sup> Bahkan, jika dianggap perlu untuk mengatasi kesulitan penggugat memperoleh informasi atau data yang diperlukan, maka hakim dapat memerintahkan badan atau pejabat TUN sebagai pihak tergugat itu untuk

---

<sup>12</sup>Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Pidato Dies Natalis dan Wisuda Sarjana SI dan Program DIII Universitas Katolik Widya Karya, Malang, tanggal 27 Juni 1992, hlm. 8.

<sup>13</sup>Rozali Abdullah, *op.cit*, hlm. 3.

memberikan informasi atau data yang diperlukan itu (Pasal 85 UU PTUN).

8. *Asas sidang terbuka untuk umum.* Asas ini membawa konsekuensi bahwa semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum (Pasal 70 UU PTUN).
9. *Asas peradilan berjenjang.* Jenjang peradilan dimulai dari tingkat yang terbawah yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), kemudian Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), dan puncaknya adalah Mahkamah Agung (MA). Dengan dianutnya asas ini, maka kesalahan dalam putusan pengadilan yang lebih rendah dapat dikoreksi oleh pengadilan yang lebih tinggi. Terhadap putusan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan upaya hukum banding kepada PTTUN dan kasasi kepada MA. Sedangkan terhadap putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan upaya hukum permohonan peninjauan kembali kepada MA.
10. *Asas pengadilan sebagai upaya terakhir untuk mendapatkan keadilan.* Asas ini menempatkan pengadilan sebagai *ultimum remedium*. Sengketa Tata Usaha Negara sedapat mungkin terlebih dahulu diupayakan penyelesaiannya melalui musyawarah untuk mencapai mufakat bukan secara konfrontatif. Penyelesaian melalui upaya administratif yang diatur dalam pasal 48 UUPTUN lebih menunjukkan penyelesaian ke arah itu. Apabila musyawarah tidak mencapai mufakat, maka barulah penyelesaian melalui PTUN dilakukan.
11. *Asas obyektivitas.* Untuk tercapainya putusan yang adil, maka hakim atau panitera wajib mengundurkan diri, apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami atau isteri meskipun telah berecerai dengan tergugat, penggugat atau penasihat hukum atau antara hakim dengan salah seorang hakim atau panitera juga terdapat hubungan sebagaimana yang disebutkan di atas, atau hakim atau panitera tersebut mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan sengketanya (Pasal 78 dan Pasal 79 UU PTUN).

### C. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

Kompetensi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah kewenangan (kekuasaan) untuk menentukan (memutuskan sesuatu).<sup>14</sup> Kompetensi dari suatu pengadilan untuk memeriksa, mengadili,

---

<sup>14</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, 1994, hlm.516.

dan memutus suatu perkara berkaitan dengan jenis dan tingkatan pengadilan yang ada berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Sebagaimana diketahui bahwa berdasarkan jenisnya lingkungan pengadilan dibedakan atas pengadilan umum, pengadilan militer, pengadilan agama, pengadilan tata usaha negara (pengadilan administrasi). Sedangkan berdasarkan tingkatannya pengadilan terdiri atas pengadilan tingkat pertama, pengadilan tinggi (pengadilan tingkat banding), mahkamah agung (pengadilan tingkat kasasi).

Kedudukan jenis dan tingkatan dari pengadilan tersebut adalah pengadilan tingkat pertama berkedudukan di setiap kabupaten/kotamadya (pemerintah daerah tingkat II), pengadilan tinggi (banding) berkedudukan di setiap provinsi (pemerintah daerah tingkat I), dan mahkamah agung (kasasi) berkedudukan di ibukota negara. Dengan demikian jumlah pengadilan tingkat pertama ditentukan oleh jumlah pemerintah daerah tingkat II (kabupaten/kotamadya) yang ada, jumlah pengadilan tinggi (banding) sebanyak jumlah pemerintahan tingkat I (provinsi), sedangkan mahkamah agung (kasasi) hanya ada di ibukota negara sebagai puncak dari semua lingkungan pengadilan yang ada. Namun, pembentukan PTUN dan PTTN ini dilakukan secara bertahap, karena memerlukan perencanaan dan persiapan yang sebaik-baiknya baik yang menyangkut masalah teknis maupun non teknis. Untuk itu dalam Pasal 145 UU PTUN disebutkan bahwa UU PTUN ditunda pemberlakuannya selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak diundangkan. Maka untuk pertama kalinya dibentuklah PTUN di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang berdasarkan Keppres 52/1990, dan pembentukan PTTUN Jakarta, Medan, dan Ujung Pandang berdasarkan Keppres 10/1990.

Ada beberapa cara untuk dapat mengetahui kompetensi dari suatu pengadilan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara; *pertama*, dapat dilihat dari pokok sengketya (*geschilpunt/fundamentum petendi*);<sup>15</sup>, dengan melakukan pembedaan atas atribusi (*absolute competentie* atau *attribucie vall rechesmacht*) dan delegasi (*relatieve competentie* atau *distributie van rechtsmacht*);<sup>16</sup> *ketiga*, dengan melakukan pembedaan atas *kompetensi absolut* dan *kompetensi relatif*.

Dapat dilihat dari pokok sengketya (*geschilpunt, fundamentum petendi*), apabila pokok sengketya terletak dalam lapangan hukum privat, maka sudah tentu yang berkompentensi adalah hakim biasa (hakim pengadilan umum). Apabila pokok sengketya terletak dalam lapangan hukum publik, maka sudah tentu yang berkompentensi adalah administrasi negara yang berkuasa (hakim PTUN). Cara ini tampaknya sudah kurang memadai untuk menjelaskan secara lengkap kompetensi

---

<sup>15</sup>E. Utrecht, *Pengamar Hukum Administrasi Indonesia*, Penerbit Tinta Mas) Surabaya, 1986, hlm.252.

<sup>16</sup>Sjachran Basah, *Eksistensi dall Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1985, hlm.68-69.

suatu pengadilan sebagaimana yang diuraikan di atas.

Pembagian kompetensi atas atribusi (*absolute competentie* atau *attributie van rechtsmacht*) dan delegasi (*relatieve competentie* atau *distributie van rechtsmacht*) dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. *Atribusi (absolute competentie* atau *attributie van rechtsmacht*) yang berkaitan dengan pemberian wewenang yang bersifat bulat (absolut) mengenai materinya, yang dapat dibedakan:
  - 1.1. *Secara horizontal*, yaitu wewenang yang bersifat bulat dan melekat dari suatu jenis pengadilan terhadap jenis pengadilan lainnya, yang mempunyai kedudukan sederajat/ setingkat. Contoh; Pengadilan Administrasi terhadap Pengadilan Negeri (Umum), Pengadilan Agama atau Pengadilan Militer.
  - 1.2. *Secara vertikal*, yaitu wewenang yang bersifat bulat dan melekat dari suatu jenis pengadilan terhadap jenis pengadilan lainnya, yang secara berjenjang atau hirarkis mempunyai kedudukan lebih tinggi. Contoh; Pengadilan Negeri (Umum) terhadap Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung.
2. *Distribusi (relatieve competentie* atau *distributie van rechtsmaecht*) yang berkaitan dengan pembagian wewenang, yang bersifat terinci (relatif) di antara badan-badan yang sejenis mengenai wilayah hukum. Contoh; antara Pengadilan Negeri Bandung dengan Pengadilan Negeri antara lain di Carut, Tasikmalaya dan Ciamis.

Pembagian yang lain adalah pembagian atas *Kompetensi absolut* dan *kompetensi relatif*. *Kompetensi absolut* adalah menyangkut kewenangan badan peradilan apa untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara; sebagaimana diketahui berdasarkan Pasal 10 UU 14/ 1970 kita mengenal 4 (empat) lingkungan peradilan, yakni; peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Kompetensi absolut dari peradilan umum adalah memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara pidana yang dilakukan oleh orang-orang sipil dan perkara perdata, kecuali suatu peraturan perundang-undangan menentukan lain (Pasal 50 UU 2/1986).

Kompetensi absolut dari peradilan agama adalah memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara-perkara orang yang beragama Islam dalam bidang perkawinan, warisan, wasiat, hibah, waqaf, dan shadaqah (Pasal 49 UU 7/1989).

Kompetensi absolut dari peradilan militer adalah memeriksa, mengadili, dan memutus perkara-perkara pidana yang dilakukan oleh anggota militer (baik dari angkatan darat, angkatan laut, angkatan udara, atau **kepolisian**).

Kompetensi absolut dari peradilan tata usaha negara adalah untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara **seseorang ataubadan hukum perdata** dengan **badan atau pejabat tata usaha negara** akibat dikeluarkannya suatu **keputusan tata usaha negara (KTUN)**, termasuk sengketa kepegawaian (Pasal 1 angka 4 UU PTUN) dan tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan hal itu telah merupakan kewajiban badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan (Pasal 3 UU PTUN).

*Kompetensi relatif* adalah kewenangan dari pengadilan sejenis yang mana yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan peradilan tata usaha negara, maka kompetensi relatifnya adalah menyangkut kewenangan pengadilan tata usaha negara yang mana yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tersebut. Apakah PTUN Ujung Pandang, Surabaya, Semarang, Bandung, Jakarta, Palembang, atau Medan, dan sebagainya.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas Pasal 54 UU PTUN menyebutkan gugatan dapat diajukan kepada PTUN tempat **kedudukan (domisili) tergugat**. Apabila tergugatnya lebih dari satu, maka gugatan dapat diajukan kepada PTUN dari tempat kedudukan salah satu tergugat. Gugatan dapat juga diajukan melalui PTUN tempat kedudukan penggugat untuk diteruskan kepada PTUN tempat kedudukan (domisili) dari tergugat. PTUN Jakarta, apabila penggugat dan tergugat berdomisili di luar negeri. Sedangkan apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri, sedangkan penggugat berkedudukan di luar negeri, maka gugatan dapat diajukan kepada PTUN tempat kedudukan tergugat.

Pengadilan harus menyatakan tidak berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara tersebut, apabila bukan menjadi kompetensinya baik secara absolut maupun secara relatif. Kesalahan dalam mengajukan gugatan akan sangat merugikan penggugat tidak hanya dari segi waktu, dan biaya, tetapi yang jauh lebih penting adalah dapat berakibat gugatan menjadi daluwarsa. Sebagaimana diketahui tenggang waktu mengajukan gugatan berdasarkan Pasal 55 UU PTUN hanya dalam **tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak saat diterimanya atau diumumkananya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara**. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa istilah atribusi dari Sjachran Basah itu sama dengan kompetensi absolut dan untuk istilah delegasi adalah sama dengan kompetensi relatif.

Berkaitan dengan kompetensi PTUN tersebut di atas, dalam Pasal 77 UU PTUN disebutkan:

(1) Eksepsi tentang kewenangan absolut pengadilan dapat diajukan setiap waktu selama pemeriksaan,



dan meskipun tidak ada eksepsi tentang kewenangan absolut pengadilan apabila hakim mengetahui hal itu, ia karena jabatannya wajib menyatakan bahwa pengadilan tidak berwenang mengadili sengketa yang bersangkutan.

- (2) Eksepsi tentang kewenangan relatif pengadilan diajukan sebelum disampaikan jawaban atas pokok sengketa, dan eksepsi tersebut harus diputus sebelum pokok sengketa diperiksa.
- (3) Eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan pengadilan hanya dapat diputus bersama dengan pokok sengketa.

Dengan demikian, eksepsi terhadap **kompetensi relatif** dari PTUN, harus disampaikan **tergugat sebelum memberikan jawaban** atas pokok sengketa, apabila eksepsi itu disampaikan setelah memberikan jawaban atas pokok sengketa, maka eksepsi tersebut tidak lagi dapat diterima.

## BAB III

### Metodologi Penelitian

#### 1. Metode pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif yang bersifat empiris. Yang dilakukan melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan, yang didukung dengan data kuantitatif

#### 2. Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah “data sekunder yaitu data yang sumbernya diperoleh dari kajian kepustakaan dan dilaksanakan dengan menginventaris seluruh peraturan dan data yang ada kaitannya dengan objek penelitian<sup>17</sup>, yang diperoleh dari:

##### a. Penelitian Kepustakaan

Data dalam penelitian kepustakaan dapat diperoleh dari:

1. Bahan hukum primer yaitu, bahan-bahan yang bersifat mengikat dan berhubungan langsung dengan objek penelitian, dalam hal ini adalah Undang-undang peradilan Tata usaha Negara, berikut undang-undang perubahannya.
2. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa buku-buku literatur, hasil-hasil karya ilmiah, dan hasil-hasil penelitian.
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam hal ini adalah kamus dan ensiklopedia.

##### b. Penelitian Lapangan

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2010, hal. 12.

Data yang diperoleh dari studi lapangan yaitu diperoleh melalui hasil wawancara atau interview yang dilakukan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Cipinang Jakarta Timur.

### 3. Metode Analisa Data

Setelah semua data terkumpul kemudian dilakukan kualifikasi sesuai dengan peruntukannya, kemudian dianalisis sesuai dengan teori-teori, ajaran-ajaran, kaedah-kaedah dan norma-norma yang berhubungan dengan objek penelitian, sehingga dapat diambil suatu kesimpulan.

### 4. Metode Penyajian Data

Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif yaitu suatu penelitian yang menggambarkan keadaan atau gejala dari objek yang akan diteliti juga dengan keyakinan-keyakinan tertentu, mengambil kesimpulan dari bahan-bahan tentang objek masalah yang akan diteliti dengan keyakinan-keyakinan tertentu. bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang pelaksanaan pemberian remisi di Lembaga Pemasyarakatan kelas I Cipinang, DKI Jakarta.

Menurut Bambang Sunggono penelitian deskriptif yaitu,

“Penelitian dimana analisis data tidak keluar dari lingkup *sample*, bersifat deduktif, berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum yang diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Sunggono, Bambang, *Metode Penelitian Hukum Cetakan Keenam*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2003, hal 3

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN

#### **Pembahasan**

Dalam hukum acara, termasuk dalam hukum acara peradilan tata usaha negara (PTUN), setelah beberapa tahap proses persidangan selanjutnya masuk proses atau tahap pembuktian. Pada tahap tersebut sistem Pembuktian merupakan tahap terpenting dalam pengambilan keputusan. Dalam proses ini, yang akan dilakukan mengenai, apa yang perlu dibuktikan, yaitu peristiwa-peristiwa yang ada relevansinya dengan keputusan administrasi yang digugat atau dengan hukum. Pada bagian yang sangat penting dalam Hukum Pembuktian,, ialah mengenai pembagian beban pembuktian.

Dalam Pasal 107, Undang-undang Nomor 6 Tahun 1986, Tentang PTUN, pembentuk undang-undang memberikan kepada Hakim kebebasan untuk melakukan pembagian beban pembuktian ; Hal ini berarti, bahwa Hakim mempunyai kewenangan untuk menentukan kepada siapa dari pihak-pihak yang bersengketa yang dibebani kewajiban dalam pembuktian, kepada pihak penggugat atau kepada pihak tergugat, atau kepada Hakim sendiri, dan mengenai hal apa yang harus dibuktikan pihak-pihak dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh Hakim sendiri.

Namun bagaimana system pembuktian dalam hukum acara tata usaha negara dalam buku ini terlebih dahulu memberikan sekilas pemahaman , yakni diuraikan beberapa pengertian yang sedikit banyaknya berkaitan dengan peradilan tata usaha negara

#### **A. Negara Hukum**

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Keabsahan negara memerintah ada yang mengatakan bahwa karena negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua golongan masyarakat, dan mengabdikan pada kepentingan umum.<sup>19</sup> Namun, dalam praktik tidak jarang istilah-istilah "*demi kepentingan umum*", "*pembangunan untuk seluruh masyarakat*", "*negara tidak mungkin mau mencelakakan warganya*", serta ungkapan ucapan lain yang senada selalu dikumandangkan dalam pernyataan-pernyataan politik para petinggi negara, dapat saja dipakai sebagai pembenaran terhadap penggunaan kekuasaan negara untuk memaksa seseorang atau sekelompok warga agar bersedia mematuhi keinginan negara.<sup>20</sup>

Negara hukum pada dasarnya terutama bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karenanya menurut **Philipus M Hadjon**<sup>21</sup> bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip; prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum, Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan daripada negara hukum, Sebaliknya dalam negara totaliter tidak ada tempat bagi hak asasi manusia.

Konsep negara hukum sangat terkait dengan sistem hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Dalam literatur lama pada dasarnya sistem hukum di dunia ini dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu sistem hukum *kontinental* dan sistem hukum *anglo-saxon*,<sup>22</sup> sehingga kedua sistem hukum itu seolah-olah membedah dunia kita ini menjadi dua kubu.<sup>23</sup> Sedangkan tulisan-tulisan

---

<sup>19</sup> Arief Budiman, *Teori Negara; Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm.1.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm.1-2.

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.71.

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992, hlm.5.

<sup>23</sup> Satjipto

Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 307.

yang datang kemudian mengatakan selain kedua sistem tersebut terdapat juga sistem hukum lain seperti sistem hukum Islam, sistem hukum sosialis, dan lain-lain.<sup>24</sup> Pengelompokan itu menurut Bagir Manan<sup>25</sup> lebih bercorak historis atau akademik, Dalam kenyataannya akan dijumpai hal-hal sebagai berikut:

1. Terdapat sistem-sistem hukum (suatu negara) yang sekaligus mengandung ciri-ciri tradisi hukum kontinental dan tradisi hukum anglo-saxon, atau gabungan antara tradisi hukum kontinental dan tradisi hukum sosialis, ataupun gabungan antara hukum anglo-saxon dan tradisi hukum sosialis.
2. Terdapat sistem-sistem hukum yang tidak dapat digolongkan ke dalam salah satu dari tiga kelompok di atas. Misalnya negara-negara yang mengidentifikasi diri dengan tradisi hukum menurut ajaran Islam (*the Moslem Legal Tradition*).

Philipus M. Hadjon<sup>26</sup> hanya mengemukakan 3 (tiga) macam konsep negara hukum, yaitu; *rechtsstaat*, *the rule of law*, dan negara hukum Pancasila. Dewasa ini menurut M. Tahir Azhary<sup>27</sup> dalam kepustakaan ditemukan 5 (lima) macam konsep negara hukum, yaitu sebagai berikut.

1. Nomokrasi Islam; adalah konsep negara hukum yang pada umumnya diterapkan di negara-negara Islam.
2. *Rechtsstaat*; adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental, misalnya; Belanda, Jerman, Prancis.

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, *op. cit.*, hlm, 5. Lihat juga Satjipto Rahardjo, *ibid*, hlm, 307-308.

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Penerbit CV Mandar Madju, Bandung, 1995, hlm. 18. Disunting oleh H. Mashudi dan Kuntara Magnar.

<sup>26</sup> Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hlm.71.

<sup>27</sup> M. Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 63-74.

3. *Rule of Law*; adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Anglo-Saxon, seperti; Inggris, Amerika Serikat.
4. *Socialist Legality*; adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara komunis.
5. Konsep Negara Hukum Pancasila; adalah konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia.

Didunia terdapat terdapat beberapa konsep dan pengertian tentang Negara Hukum, antara lain :

#### 1. Nomokrasi Islam

Istilah Nomokrasi Islam adalah untuk menyebutkan konsep negara hukum dari sudut Islam atau untuk lebih memperlihatkan kaitan negara hukum itu dengan hukum Islam. Nomokrasi Islam artinya kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum Islam yang berasal dari Allah, karena Tuhan itu abstrak dan hanya hukumNya yang konkret.

Suatu miskonsepsi atau pemahaman yang tidak benar terhadap konsep negara dari sudut Islam adalah menyebutkannya sebagai teokrasi. Teokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang mengakui Tuhan atau Dewa sebagai Raja atau "Penguasa Dekat". Oleh karenanya, teokrasi lebih tepat ditujukan kepada negara yang dipimpin oleh Paus, Vatikan. Ajaran Islam sangat egaliter atau mengutamakan persamaan, sehingga tidak mungkin dapat dibenarkan sekelompok ahli agama mengklaim diri mereka sebagai "Wakil Tuhan" untuk berkuasa dalam suatu negara.

Nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>28</sup>

1. prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. prinsip musyawarah;
3. prinsip keadilan;
4. prinsip persamaan;
5. prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. prinsip peradilan bebas;
7. prinsip perdamaian;
8. prinsip kesejahteraan;

---

<sup>28</sup>*Ibid*, hlm. 64.

## 9. prinsip ketaatan rakyat.

Dewasa ini kebangkitan dunia Islam yang ditandai dengan meningkatnya kegiatan-kegiatan keilmuan yang menjadikan Islam tidak hanya sekedar ibadah dalam arti sempit, tetapi telah menempatkan Islam juga sebagai obyek berbagai penyelidikan. Kegiatan-kegiatan itu pada gilirannya berpengaruh terhadap pemberlakuan hukum Islam sebagai hukum positif atau setidaknya-tidaknya menjadikannya sebagai bahan untuk merumuskan dan mengkonstruksikan politik hukum perundang-undangan.

*Prinsip kekuasaan sebagai amanah* berarti kekuasaan adalah sebagai amanah Allah. Oleh karenanya manusia yang menerima amanah itu dituntut harus jujur dalam melaksanakan amanah itu sesuai dengan yang diamanahkan, tidak boleh menyelewengkan amanah itu untuk tujuan lain (as. 4: 58).

*Prinsip musyawarah* berarti segala urusan harus terlebih dahulu dimusyawarahkan, tidak boleh diputuskan sendiri yang dapat menjurus pada sifat absolutisme, kecuali dalam keadaan yang sangat mendesak, tetapi itu pun harus dilakukan dengan sangat hati-hati, oleh karenanya harus ditetapkan kriteria-kriterianya (05.42: 38, as. 3: 159). Prinsip musyawarah ini adalah merupakan akhlak nabi Muhammad dalam membina umatnya. Meskipun beliau seorang nabi, beliau tidak harus menjadi otoriter dalam segala urusan.

*Prinsip keadilan* berarti manusia yang diberikan amanah harus bertindak secara adil, berpihak pada kebenaran dan keadilan bukan berpihak pada hawa nafsu, yang cenderung bertindak sewenang-wenang, pilih kasih; baik karena faktor agama, faktor suku, faktor ras, faktor nasab, faktor kebangsaan (as.4: 135, as. 5: 8).

*Prinsip persamaan* berarti semua manusia adalah sama, harus diperlakukan sama, tidak boleh mengutamakan suatu golongan, semua manusia mempunyai kesempatan dalam setiap kesempatan yang ada. Perbedaan manusia yang satu dengan yang lainnya hanyalah didasarkan kepada ketakwaannya kepada al-Khaliq (as.49: 13).

*Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap manusia* berarti setiap manusia berhak untuk hidup (as. 17: 33), bebas dari segala macam paksaan termasuk masalah agama atau keyakinannya (as. 2: 256), ancaman, teror, rasa takut dan lain-lain (as. 50: 45).

*Prinsip peradilan bebas*, prinsip ini berkaitan dengan prinsip keadilan dan persamaan. Hakim harus memutus perkara dengan adil, tidak boleh dipengaruhi oleh kekuasaan lain, tidak boleh memutus perkara di bawah tekanan-tekanan, sehingga mempengaruhi hakim dalam memberikan putusan yang



adil (as. 4: 58).

*Prinsip perdamaian* berarti melakukan hubungan kerja sama dengan negara-negara lain yang dijalin atas dasar prinsip perdamaian. Sikap bermusuhan dan perang hanya merupakan suatu tindakan darurat dan bersifat defensif untuk membela diri (as. 2: 190).

*Prinsip kesejahteraan* berarti bertujuan untuk mewujudkan keadilan dalam segala bidang menuju masyarakat adil dan makmur bagi seluruh masyarakat atau rakyat (as. 34: 15). Pada harta orang kaya itu terdapat hak dari fakir miskin (as. 51: 19).

*Prinsip ketaatan rakyat* berarti mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyat (as.4: 59).

## 2. Rechtsstaat

Negara hukum rechtsstaat pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum kontinental Romawi-Jerman yang disebut *civil law system*. Salah satu ciri utama dari sistem hukum ini adalah melakukan pembagian dasar ke dalam hukum perdata dan hukum publik.

Ide tentang negara hukum rechtsstaat mulai populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi sosial politik di Eropa didominasi oleh absolutisme. Golongan yang pandai dan kaya atau "*Menschen von Besitz und Bildung*" ditindas oleh kaum bangsawan dan Gereja" yang menumbuhkan konsep etatisme (*l'état cest moi*) menginginkan suatu perombakan struktur sosial politik yang tidak menguntungkan itu, karena itu mereka mendambakan suatu negara hukum yang liberal agar setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan dan kehidupan masing-masing.

Dua orang sarjana Barat yang berjasa dalam pemikiran negara hukum yaitu Immanuel Kant dan Julius Friedrich Stahl telah mengemukakan buah pikiran mereka. Kant memahami negara hukum sebagai *Nachtwakerstaat* atau *Nachtwachterstaat* ("negara jaga malam") yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Gagasan negara hukum menurut konsep Kant ini dinamakan negara hukum liberal.

Konsep Stahl tentang negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok yaitu (1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (2) negara didasarkan pada teori trias politika; (3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig besltur*)-legalitas; dan (4) ada pengadilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Gagasan negara hukum yang berasal dari Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang.

Dalam perkembangannya pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dianggap "lamban" dan karena itu diganti dengan pemerintahan yang berdasarkan hukum atau prinsip *reclttmatig bestuur*. Dengan demikian, negara hukum formil menjadi negara hukum materiil dengan ciri *reclttmatig beStlllif*. Kemudian lahirlah konsep-konsep yang merupakan variant dari rechtsstaat itu, antara lain *welvaarsstaat* dan *verzorgingsswat* sebagai negara kemakmuran.

Karena konsep *rechtsstaat* di Eropa kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik, maka ciri individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental itu. Dalam sejarah modern, Prancis dapat disebut sebagai negara yang terdahulu mengembangkan sistem hukum ini. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis yaitu peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Karena itu, negara-negara yang berada dalam sistem hukum kontinental, selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis. Bahkan dalam satu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang. Penyusunan semacam ini disebut kodifikasi. Karena itu sistem hukum kontinental sering pula disebut sistem hukum kodifikasi (*codified law*).<sup>29</sup> Pemikiran kodifikasi ini dipengaruhi konsepsi negara hukum abad ke-18 dan 19. Untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan tindak sewenang-wenang dan demi kepastian hukum, kaidah-kaidah hukum harus tertulis dalam bentuk undang-undang.<sup>30</sup>

Lebih lanjut pemikiran ini menyatakan bahwa, suatu undang-undang itu baik kalau dipenuhi beberapa syarat:

1. Undang-undang harus bersifat umum (*algemeett*). Umum baik mengenai waktu, tempat, orang atau objeknya;
2. Undang-undang harus lengkap, tersusun dalam suatu kodifikasi.

Berdasarkan pandangan ini, pemerintah dan hakim tidak lebih dari sebuah mesin yang bertugas menerapkan undang-undang (mereka bekerja seera mekanis). Dalam perkembangan, sifat berlaku umum (*algemeenlzeit*) tidak hanya terbatas pada undang-undang. Berbagai keputusan administrasi negara yang bersifat mengatur seperti peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri juga berlaku seera umum. Begitu pula, pengertian berlaku umum dari suatu undang-undang tidak lagi selalu berarti untuk semua orang, berlaku setiap saat, semua tempat dan dalam segala fakta (*rechtsfeit*).<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar...*, *op. cit.*, hlm.6.

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm.6.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm.6.

Dengan demikian dalam negara hukum *rechtsstaat* muncullah peranan yang sangat besar dari hukum yang dibuat manusia (*enacted law*) yang melahirkan setumpuk peraturan perundang-undangan yang disebut dengan hukum tertulis, sehingga konsekuensinya peranan para juri adalah menemukan dan merumuskan kaidah melalui penafsiran terhadap karya legislatif. Ungkapan *summum iuris summa iniuria* (makin banyak hukum, makin banyak ketidakadilan) adalah bukan ideal dari sistem hukum ini.<sup>32</sup>

### 3. Rule of Law

Istilah *rule of law* mulai populer dengan terbitnya buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *introduction to the study of the law constitution*.

Konsep negara hukum yang semula dipelopori oleh Dicey (dari Inggris) dengan sebutan *rule of law* berkembang di negara-negara Anglo Saxon. Konsep ini menekankan pada tiga tolak ukur atau unsur utama yaitu (1) Supremasi hukum atau *supremacy of law*; (2) persamaan di depan hukum atau *equality before the law*; dan (3) konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan atau *the constitution based on individual rights*.

Sistem anglo-saxon tidak menjadikan peraturan perundangundangan sebagai sendi utama sistemnya. Sendi utamanya adalah *yurisprudensi*. Sistem hukum anglo saxon berkembang dari kasus-kasus konkret dan dari kasus konkret tersebut lahir berbagai kaidah dan asas hukum. Karena itu sistem hukum ini sering disebut sebagai sistem hukum yang berdasarkan kasus (*case law system*).<sup>33</sup>

Dalam perkembangannya Amerika yang pada awalnya menganut sistem anglo-saxon mulai bersentuhan dengan tradisi sistem hukum kontinental, sehingga terdapat sistem hukum Amerika mulai mengenal hukum tertulis, walaupun kebutuhan akan sistematisasi hukum dan kodifikasi hukum dirasakan belum begitu mendesak.<sup>34</sup> Perkembangan ini paling tidak telah memunculkan istilah sistem hukum anglo-Amerika. Tetapi, tetap ada perbedaannya dengan sistem hukum kontinental, yaitu:<sup>35</sup>

1. Ilmu hukum kontinental sangat dipengaruhi oleh persepsi hukum Romawi; tidak demikian halnya dengan hukum anglo-Amerika. Sebagian besar hukum anglo-Amerika adalah hasil dari pertumbuhan historis yang secara bertahap, sehingga dengan demikian masih menunjukkan banyak unsur-unsur feodalisme.
2. Semua sistem-sistem kontinental seluruhnya dikodifikasi; hukum anglo-Amerika masih

<sup>32</sup> Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, hlm.300.

<sup>33</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar..* " *op.cit.* hlm. 7

<sup>34</sup> W Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum: Hukum dan Masalah-masalah Kontemporer*, Susunan III, Penerbit Radjawali Pers, Jakarta, 1990, hlm. 161-163.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm.163-165.

berdasarkan hukum kebiasaan.

3. Akibatnya ialah pendekatan yang berbeda pada problema-problema interpretasi hukum. Keputusan-keputusan pengadilan dalam sistem-sistem kontinental bukan sumber-sumber hukum yang pertama, tetapi hanya keterangan mengenai hukum. Dalam pada itu, dalam hukum anglo-Amerika preseden adalah salah satu sumber hukum terpenting.
4. Preseden adalah suatu aspek dari kebalikan dari pendekatan induktif dan deduktif, bahwa sistem-sistem kontinental, yang berkembang dari peraturan umum ke keputusan-keputusan individual, meletakkan prinsip-prinsip hukum umum, sedangkan hukum anglo-Amerika berkisar pada keputusan mengenai problema-problema individual dan menyusun prinsip, kasus demi kasus. Prinsip-prinsip semacam itu sebagaimana adanya, berkembang dari penyesuaian bertahap ke keperluan-keperluan praktis.
5. Hukum anglo-Amerika memberi tempat yang sangat penting pada pengadilan, sedangkan ilmu hukum kontinental mengira bahwa tidak hanya mengenai penuntutan, tetapi sebagian besar mengenai fungsi umumnya.
6. Dualisme hukum kebiasaan dan kepatutan dalam hukum angloAmerika tidak dikenal dalam sistem-sistem kontinental.
7. Semua sistem kontinental berbeda dalam substansi dan prosedur antara hukum perdata dan hukum administratif. Hukum anglo-Amerika menolak pembagian itu, dan berpegang setidak-tidaknya dalam teori pada prinsip persamaan bagi semua di depan hukum.
8. Pendekatan yang lebih abstrak dan lebih umum pada hukum dari ilmu hukum kontinental berguna bagi perkembangan filsafat hukum, sedangkan sifat pragmatis dan empiris dari hukum anglo-Amerika berakibat sebaliknya.

### 3. Socialist Legality

Munculnya konsep negara hukum ini lebih dilatar belakangi hendak mengimbangi konsep negara hukum *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara anglo-saxon.

Subtansi dari negara hukum socialist legality ini berbeda dengan konsep negara hukum *rechtsstaat* atau *rule of law*. Dalam negara hukum *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme. Hak perseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan.

Tradisi hukum sosialis bukan terutama didasarkan pada peranan peraturan perundang-undangan atau yurisprudensi, melainkan pada dasar kebijaksanaan ekonomi dan sosial. Menurut pandangan ini,

hukum adalah instrumen (alat) kebijaksanaan dalam bidang ekonomi atau sosial (*instrumen/ economic and social policy*).<sup>36</sup>

#### 4. Konsep Negara Hukum Pancasila

Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di Bumi Indonesia. Hal ini sangat berbeda dengan misalnya di Amerika Serikat yang memahami konsep *freedom of religion* baik dalam arti positif maupun dalam arti negatif, sebagaimana dirumuskan oleh Sir Alfred Denning sebagaimana yang dikutip oleh M. Tahir Azhary sebagai berikut.

*"Freedom of religion means that we are free to worship or not to worship to affirm the existence of god or to deny it, to believe in Christian religion or any other religion or in none, as we choose."*<sup>37</sup>

Dalam Negara Hukum Pancasila tidak boleh terjadi pemisahan antara agama dan negara baik secara mutlak maupun secara nisbi. Karena hal itu akan bertentangan dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis.

Negara Hukum Pancasila bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan kerukunan. Dua asas ini sebagai asas yang terpadu. Kepentingan rakyat banyak lebih diutamakan, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai.

Sehubungan dengan uraian di atas, M. Tahir Azhary<sup>38</sup> mengemukakan bahwa meskipun dalam penjelasan UUD 1945 digunakan istilah *rechtsstaat* yang dianut oleh negara Indonesia bukan konsep *rechtsstaat* dan bukan pula konsep *rule of law*. Melainkan konsep negara hukum Pancasila dengan ciri-ciri: (1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (3), Kebebasan beragama dalam arti positif; (4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; (5) asas kekeluargaan dan kerukunan. Adapun unsur-unsur pokok negara hukum Pancasila adalah; (1) Pancasila; (2) MPR; (3) Sistem Konstitusi; (4) Persamaan; dan (5) Peradilan bebas. Ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam negara hukum Pancasila; (1) kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) ataupun

<sup>36</sup> Bagir Manan, *Perkembangan dan ..* "Op.Cit, hlm.19.

<sup>37</sup> M.Tahir Azhary, *Op.Cit*, hlm. 69.

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm.71-72.

sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan; (2) ada hubungan yang erat antara agama dan negara, karena itu baik seeara rigid atau mutlak Maupun seeara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan negara.

Meskipun mengakui bahwa dalam UUD 1945 tidak ditemukan suatu rumusan yang menyebutkan atau merumuskan negara hukum Philipus M. Hadjon<sup>39</sup> juga menggunakan istilah negara hukum Pancasila. Selanjutnya Philipus M. Hadjon<sup>40</sup> mengemukakan bahwa negara hukum Pancasila tidak dapat dengan begitu saja dipersamakan dengan *rechtsstaat* maupun *rule of law* dengan alasan sebagai berikut; (1) baik konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* dari latar belakang sejarahnya lahir dari suatu usaha atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak pereneanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme; (2) baik konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; (3) untuk melindungi hak asasi manusia konsep *rechtsstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid* dan *rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*, sedangkan Negara Republik Indonesia mengedepankan asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.

Meskipun Indonesia tidak dapat digolongkan ke dalam salah satu kelompok negara hukum di atas, namun akibat penjajahan Belanda yang menganut sistem hukum kontinental, maka pembentukan negara hukum dan sistem hukum di Indonesia banyak terpengaruh oleh sistem hukum kontinental (*rechtsstaat*). Bahkan dalam setiap GBHN selalu disebutkan bahwa pembangunan hukum nasional dilakukan antara lain dengan kodifikasi dan unifikasi hukum. Dalam rangka kodifikasi dan unifikasi hukum perlu diikuti dengan langkahlangkah penyusunan peraturan perundang-undangan nasional yang dijadikan prioritas. Sedangkan terhadap putusan pengadilan (*yurisprudensi*) hanya dilakukan penyusunan (*inventarisasi*) sebagai sumber pembentukan hukum melalui peradilan.

Kodifikasi, unifikasi, dan penyusunan peraturan perundang-undangan adalah merupakan tradisi hukum kontinental (*rechtsstaat*).

## B. Negara Hukum dan Peradilan Administrasi

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan yang menentang absolutisme sehingga sifatnya

---

<sup>39</sup> PhilipusM. Hadjon, *op.cit*, hlm.83.

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm.84-85.

dapat dikatakan sangat revolusioner. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem kontinental yang disebut *civil law* atau *modern roman law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif. Karakteristik ini dilatarbelakangi kekuasaan raja. Pada zaman Romawi, kekuasaan yang menonjol dari raja ialah membuat peraturan melalui dekrit. Kekuasaan ini kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif, sehingga pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarah-pengarah tertulis bagi hakim bagaimana memutus suatu sengketa. Begitu besarnya peranan administrasi negara, sehingga tidaklah mengherankan kalau dalam sistem kontinental mula pertama muncul cabang hukum baru yang disebut *droit administratif* dan inti dari *droit administratif* adalah hubungan antara administrasi negara dengan rakyat. Dalam perkembangannya peranan administrasi negara ini bertambah besar. Dengan latar belakang ini dipikirkan langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan administrasi negara.

Sedangkan konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristiknya adalah *judicial*. Hal ini dilatarbelakangi oleh kekuasaan utama dari raja adalah memutus perkara. Peradilan oleh raja kemudian berkembang menjadi suatu sistem peradilan, sehingga hakim-hakim peradilan adalah delegasi dari raja. Hakim harus memutus perkara berdasarkan kebiasaan umum Inggris, sebagaimana dilakukan oleh raja sendiri sebelumnya. Dengan keadaan ini dalam perkembangannya dipikirkan langkah-langkah untuk peradilan yang adil, penahanan yang tidak sewenang-wenang.<sup>41</sup>

Perbedaan yang menonjol antara konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* menurut M. Tahir Azhary<sup>42</sup> ialah pada konsep yang pertama peradilan administrasi negara merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri yang menonjol pada *rechtsstaat* itu sendiri. Sebaliknya pada *rule of law*, peradilan administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* ialah ditegakkannya hukum yang adil dan tepat (*just law*). Karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum, maka *ordinary court* dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum oleh Pemerintah.

### C. Negara Hukum Pancasila dan Peradilan Administrasi

Dasar peradilan dalam UUD 1945 dapat ditemukan dalam Pasal 24 yang menyebutkan:

---

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm.72-73.

<sup>42</sup> M. Tahir Azhary, *op. cit*, hlm.67.

(1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

(2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Sebagai pelaksanaan Pasal 24 UUD 1945, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 10 ayat (1) disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan:

- a. Peradilan Umum;
- b. Peradilan Agama;
- c. Peradilan Militer;
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian penyelenggaraan peradilan tata usaha negara (peradilan administrasi) di Indonesia merupakan suatu kehendak konstitusi dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap rakyat secara maksimal.

Apabila kita melihat ke belakang, maka sejarah menunjukkan bahwa keinginan untuk memiliki peradilan tata usaha negara secara lebih konkret sudah mulai dirintis oleh Wirjono Prodjodikoro<sup>43</sup> sejak tahun 1949. Hal itu dapat diketahui dari naskah Rancangan Undang-Undang Nomor..... Tahun 1949 tentang Acara Dalam Soal Tata Usaha Pemerintahan.

Indonesia sebagai negara hukum tengah berusaha meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh warganya dalam segala bidang. Kesejahteraan itu hanya dapat dicapai dengan melakukan aktivitas-aktivitas pembangunan di segala bidang. Dalam melaksanakan pembangunan yang multi kompleks sifatnya tidak dapat dipungkiri bahwa aparat pemerintah memainkan peranan yang sangat besar. Konsekuensi negatif atas peran pemerintah tersebut adalah munculnya sejumlah penyimpangan-penyimpangan seperti korupsi, penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*), pelampauan batas kekuasaan (*exces de pouvoir*), sewenang-wenang (*wille-keur*), pemborosan (*inefficiency*), dan sebagainya. Penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh aparat pemerintah itu tidak mungkin dibiarkan begitu saja. Disamping itu, juga diperlukan sarana hukum untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.

Perlindungan hukum terhadap rakyat atas tindak pemerintahan tidak dapat ditampung oleh peradilan umum yang ada. Oleh karena itu, diperlukan adanya suatu peradilan khusus yang dapat menyelesaikan masalah tersebut, yakni; sengketa antara pemerintah dengan rakyat. Peradilan ini dalam

---

<sup>43</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Bunga Rampai Hukum*, PT Ichtiar Baru, Jakarta, 1974, hlm.206-225.



tradisi rechtsstaat disebut dengan peradilan administrasi. Begitu pentingnya peradilan administrasi ini untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat atas tindak pemerintahan, maka UU 14/1970 secara tegas menyebutkannya sebagaimana yang telah dikutip di atas.

Berbeda halnya dengan peradilan agama yang kehadirannya banyak diwarnai polemik sekitar kecurigaan umat lain terhadap umat Islam. Dikatakan bahwa kehadiran peradilan agama adalah salah satu bentuk diskriminasi hukum, oleh karenanya tidak sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang mengandung asas *equality before the law*. Jauh sebelum diundangkannya peradilan agama telah diundangkan peradilan militer. Namun, ketika peradilan militer akan diberlakukan dapat dikatakan tidak ada yang mempertanyakan kedudukannya dalam hubungannya dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Demikian pula kehadiran peradilan administrasi, bahkan sebaliknya menjadi sesuatu yang ditunggu-tunggu. Namun, semua reaksi itu harus kita terima dengan lapang dada, bahkan harus kita baca sebagai manifestasi sikap mulai tumbuh dan berkembangnya kesadaran dan kedewasaan kehidupan berbangsa. Disamping, betapa pentingnya kita mengembangkan rasa persatuan, rasa kebersamaan, saling menaruh kepercayaan, dan lain-lain.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Namar 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berdasarkan Pasal 144 dapat disebut Undang-Undang Peradilan Administrasi Negara, maka dewasa ini perlindungan hukum terhadap warga masyarakat atas perbuatan yang dilakukan oleh penguasa dapat dilakukan melalui 3 (tiga) badan, yakni sebagai berikut.<sup>44</sup>

- a. Badan Tata Usaha Negara, dengan melalui upaya administratif.
- b. Peradilan Tata Usaha Negara, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).
- c. Peradilan Umum, melalui Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

#### **D. Faktor Faktor Apa saja yang menyebabkan kurangnya wibawa terhadap pelaksanaan Putusan Peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara**

Berdasarkan penelitian yang langsung dilakukan oleh penulis ada beberapa faktor yang menyebabkan mengapa Pelaksanaan Putusan Peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

---

<sup>44</sup>Soerjono, *Perbuatan Melawan Hukum yang Dilakukan oleh Penguasa/OOD dan Masalah Ganti Rugi*, dalam MA, *Himpunan Karangandi Bidang Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta, 1993, hlm.41.

khususnya di peradilan Tata Usaha Negara Palembang adalah disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

- a. Yang menjadi eksekutor di dalam permasalahan ini adalah terletak di tangan tergugat sendiri, dengan kata lain tergugat seharusnya secara legowo melaksanakan pelaksanaan putusan peradilan TUN tersebut.
- b. Sebagaimana hasil temuan penulis selama mengadakan penelitian bahwa yang terjadi adalah bahwa belum ada aturan yang mengatur permasalahan tentang hasil monitoring dan evaluasi terhadap jalannya pelaksanaan putusan peradilan TUN dilapangan. Sehingga dengan kata lain Pihak Peradilan TUN tidak mengetahui apakah Putusan tersebut telah dilaksanakan atau tidak, bahkan daeri temuan penulis pelaporan hanya berdasarkan penyampaian tergygat hanya melalui telepon atau pada saat pihak tergugat melenmgkapi berkas untuk pelaksanaan eksekusi putusan tersebut.
- c. Kemudian permasalahan dwangsom yang hanya Berkisar Rp. 250.000,- sampai dengan Rp. 5.000.000,-
- d. Kurangnya kedsadran pejabat negara sebagai tergugat dalam mematuhi aturan hukum atau mematuhi putusan hakim agar tercipta kedailan dan keharominisan hukum
- e. Tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi yang berfungsi untuk melaksanakan putusan
- f. *Contempt of court* diperlukan dalam dalam Meningkatkan Wibawa Peradilan Tata Usaha Negara

Secara kebahasaan *Comtempt of Court* dapat dipahami sebagai tindakan melanggar, menghina dan memandang rendah lembaga peradilan. Dalam Black's Law Dictionary disebut bahwa yang dimaksud dengan *contemp of court* adalah :

*“Contempt of court is any act which is calculated to embarrass, hinder, or obstruct court in administration of justice or which is calculated to lessen its authority or its dignity*

- (1) Suatu perbuatan yang dipandang memermalukan, menghalangi atau merintangi pengadilan dalam penyelenggaraan peradilan atau dipandang sebagai mengurangi kewibawaan atau martabatnya.
- (2) Pengaturan tentang *Contempt of Court* dimaksudkan untuk menegakkan dan menjamin proses peradilan berjalan tanpa rongrongan dari berbagai pihak antara lain pihak yang terlibat dalam proses peradilan, mass media, maupun pejabat pengadilan itu sendiri. Pengaturan tentang *contempt of court* merupakan upaya hukum untuk membela kepentingan umum dan supremasi hukum agar proses peradilan dapat dilaksanakan dengan sewajarnya dan adil tanpa diganggu, dipengaruhi atau dirongrong oleh pihak-pihak lain, baik selama proses peradilan berlangsung di pengadilan maupun diluar gedung pengadilan
- (3) Berkaitan dengan pengaturan *contempt of court* ini, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung butir 4 alinea ke-4 disebutkan bahwa :  
“Selanjutnya untuk dapat lebih menjamin terciptanya suasana yang sebaik-baiknya bagi penyelenggara peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, maka perlu dibuat suatu Undang-Undang yang mengatur terhadap perbuatan, tingkah laku, sikap dan/atau ucapan yang dapat merendahkan dan merongrong kewibawaan, martabat dan kehormatan badan peradilan yang dibuat suatu Undang-Undang yang mengatur penindakan terhadap perbuatan tingkah laku, sikap dan/atau ucapan yang dapat merendahkan dan merongrong kewibawaan, martabat dan kehormatan badan peradilan yang dikenal sebagai *contempt of court*.”

Berdasarkan pengertian di atas dapat dipahami bahwa ada dua aspek penting yang menjadi objek pengaturan *contempt of court* ini yaitu :

1. Internal Lembaga peradilan
2. Orang-orang yang menggerakkan lembaga peradilan;
3. Proses kegiatan dari pada lembaga peradilan
4. Hasil dari proses kegiatan lembaga peradilan

Terkait dengan aspek internal lembaga peradilan di atas, *contempt of court* mengatur bagaimana sikap setiap orang secara individual atau secara berkelompok terhadap kewibawaan, martabat dan kemandirian lembaga peradilan. Setiap orang tersebut, tidak hanya terbatas pada pencari keadilan, terdakwa, penasehat hukum, saksi, pers atau orang yang hadir dalam persidangan, tetapi juga mencakup aparat penegak hukum lainnya seperti polisi, jaksa dan hakim.

Karena selanjutnya tindakan *contempt of court* ini juga akan berpengaruh terhadap proses kegiatan daripada lembaga peradilan serta hasil yang diperoleh dari proses kegiatan itu sendiri.

1. Eksternal Lembaga Peradilan
2. Tingkah laku dan
3. Sikap atau ucapan

Apakah dengan perbuatan, tingkah laku, sikap dan/atau ucapan saja sudah dapat dikatakan sebagai *Contempt of Court* ? Perbuatan tingkah laku, sikap dan ucapan yang dapat merongrong kewibawaan, martabat dan kehormatan lembaga peradilan yang dapat mengurangi kemandiriabn kekuasaan kehakiman (*independence of judiciary*), sikap-sikap tersebut dapat dikategorikan dan dikualifikasikan sebagai penghinaan terhadap lembaga peradilan aau yang diistilahkan dengan *contempt of court*. Sementara itu Menurut Andi Hamzah dan Bambang Waluyo :

“...pengertian perbuatan, tingkah laku, sikap dan/atau ucapan itu tidak saja harus diartikan aktif, tetapi dapat pula bersifat pasif atau tidak berbuat, namun akibatnya dapat merendahkan,

merongrong kewibawaan, martabat dan kehormatan badan peradilan. Misalnya dengan sengaja tidak menuruti perintah pejabat menurut undang-undang (Pasal 216 KUHP), atau tidak memenuhi panggilan hakim sebagai saksi (Pasal 224 KUHP) dan sebagainya.

**Oemar Seno Adjie**<sup>45</sup> berpendapat bahwa perbuatan contempt of court ditujukan terhadap ataupun berhadapan dengan “administration of justice”, rechtpleging (jalannya peradilan) yang secara umum dikategorikan menjadi :

***Misbehaving in court*** : merupakan perbuatan atau tingkah laku yang secara tidak tertib, memalukan atau merugikan mengganggu jalannya proses peradilan yang seharusnya dari pengadilan. Pelanggaran jenis ini dapat berbentuk penghinaan terhadap hakim, pemukulan yang dilakukan terdakwa terhadap saksi, tidak mau berdiri ketika majelis hakim memasuki ruang pengadilan ataupun penasehat hukum yang tidak dilakukan oleh seseorang yang diperintahkan ataupun diminta oleh pengadilan dalam menjalankan fungsinya tidak dapat dipenuhi oleh seseorang yang diperintahkan itu. Hal ini secara analogi juga dapat dikenakan terhadap Putusan pengadilan.

***Disobeying a court order*** : terjadi apabila perbuatan yang seharusnya dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh seseorang yang diperintahkan ataupun diminta oleh pengadilan dalam menjalankan fungsinya tidak dapat dipenuhi oleh seseorang yang diperintahkan itu. Hal ini secara analogi juga dapat dikenakan terhadap Putusan yang seharusnya dijalankan oleh orang, badan hukum perdata bahkan badan hukum publik (badan/pejabat tata usaha negara) yang tidak melaksanakan putusan pengadilan.

***Obstructing justice*** : suatu aturan umum (*general rule*) yang menyatakan bahwa tidak diperbolehkan publikasi untuk mencampuri peradilan yang bebas dan tidak memihak untuk suatu kasus yang sedang atau akan diperiksa di pengadilan. Hal ini dapat dihindari apabila dalam mengadakan pemberitaan atau komentar itu dilakukan secara wajar dan tidak memihak yang merupakan hasil investigasi yang akurat (*fair and accurate reporting*). Oleh karena itu untuk menghindari adanya *trial*

---

<sup>45</sup>Oemar Seno Adji & Indriyanto Seno Adji, Peradilan Bebas & Contempt of Court, Diadit Media, Jakarta, 2007, hal: 197.

*by the press* dalam pemberitaan dan komentarnya, media massa seharusnya tidak kesalahan sama sekali sebelum adanya keputusan yang pasti.

***Scandalizing the court*** : ruang lingkup *contempt by scandalizing the court* meliputi tuduhan yang secara langsung ditujukan pada hakim tertentu atau pejabat pengadilan dan kritik-kritik terhadap keputusan dari pengambil keputusan. Jadi ruang lingkup *contempt by scandalizing the court* tidak hanya ucapan atau kata-kata yang dapat menurunkan atau merendahkan martabat hakim atau pengadilan tetapi meliputi pula kritik atau pernyataan yang dapat mempengaruhi proses peradilan pada masa yang akan datang.

Jenis *contempt of court* yang kerap terjadi dan dilakukan terhadap Pengadilan di masa sekarang dengan merujuk pada pengkategorian dari Oemar Seno Adjie tersebut di atas adalah jenis *disobeying a court the sub judice rule* dan *scandalizing the court*. Hal ini mungkin muncul seiring dengan era kebebasan berkumpul dan berpendapat dari segala lapisan masyarakat, juga sebagai akibat langsung dari masa reformasi yang langsung atau tidak, meniadakan sekat-sekat pembatas opini, kebebasan pers sekaligus ajang unjuk gigi dan kekuatan antar kelompok bahkan antar lembaga negara.

### **E..Urgensi Penerapan *Contempt of Court* secara sosiologis**

Dalam kajian ilmu sosiologi hukum disebutkan bahwa tinjauan sosiologis terhadap hukum berkaitan dengan pola-pola perilaku (hukum) masyarakat dan hubungan timbal balik antara perubahan-perubahan dalam hukum dengan perubahan-perubahan sosial budaya. Artinya pendekatan sosiologi hukum berupaya menelaah sistem hukum dan perkembangan masyarakat serta perilaku masyarakat tersebut dalam sistem hukum yang ada.

Berkaitan dengan diskusi tentang keurgenan penerapan *contempt of court* di Indonesia, secara sosiologis dapat dilihat dari dua aspek yaitu aspek kelembagaan peradilan dan aspek kemasyarakatan. Dari segi aspek kelembagaan peradilan, dapat dipahami bahwa sebagai puncak dari keadilan, lembaga peradilan sudah seyogyannya dijaga kehormatan, martabat, kewibawaan dan independensinya. Oleh

karena pentingnya menjaga kehormatan, martabat, kewibawaan dan independensi lembaga peradilan tersebut, maka diperlukan pengaturan *contempt of court*.

Memang dikalangan ahli hukum di Indonesia masih terdapat perbedaan tentang perlu atau tidaknya pengaturan *contempt of court* secara khusus. Namun penulis berpendapat bahwa, pengaturan *contempt of court* yang terdapat dalam KUHP dan KUHPA belum mengatur secara komprehensif tentang *contempt of court* tersebut.

Dari aspek kemasyarakatan dapat dilihat bahwa perubahan-perubahan sosial yang terjadi di masyarakat Indonesia saat ini sangat mendesak dibentuknya pengaturan khusus tentang *contempt of court*. Bahkan yang ironisnya konsep *Contempt of Court* di masa sekarang berada pada titik yang sangat absurd dan kurang jelas. Konsep yang menjiwainya sering dikaburkan dan dikonfrontasikan dengan prinsip transparansi, kontrol yudisial maupun kebebasan mengeluarkan pendapat atas nama demokrasi dan reformasi. Regulasi *Contempt of Court* yang pada mulanya merupakan konsep untuk mencegah dipengaruhi dan diintervensinya peradilan, semakin bergeser dan ditepikan oleh ide kontrol terhadap kekuasaan kehakiman, baik yang terlembagakan secara formal maupun oleh publik.

Selain itu dari beberapa kasus yang terjadi selama ini seringkali terjadi penistaan/penghinaan terhadap pengadilan yang tidak hanya dalam perkara yang mendapatkan perhatian dari publik tetapi juga pada kasus-kasus kejahatan biasa, bahkan terjadi pada kasus perdata. Bentuk-bentuk penghinaan/pelecehan tersebut beragama seperti membuat gaduh atau demonstrasi di ruang sidang pengadilan, lempar sandar, lempar telur, lempar uang di pengadilan, membakar sarana gedung pengadilan, melontarkan ejekan atau melecehkan dan mencaci maki hakim, sampai bentuk kekerasan secara fisik, seperti pemukulan, penusukan dan pembunuhan.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Penutup

Berdasarkan uraian di atas maka dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut:

##### 1. Kesimpulan

###### a. Faktor Faktor yang menyebabkan kurangnya wibawa terhadap pelaksanaan Putusan

Peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara ?

- 1) Yang menjadi eksekutor di dalam permasalahan ini adalah terletak di tangan tergugat sendiri, dengan kata lain tergugat seharusnya secara legowo melaksanakan pelaksanaan putusan peradilan TUN tersebut.
- 2) Sebagaimana hasil temuan penulis selama mengadakan penelitian bahwa yang terjadi adalah bahwa belum ada aturan yang mengatur permasalahan tentang hasil monitoring dan evaluasi terhadap jalannya pelaksanaan putusan peradilan TUN dilapangan. Sehingga dengan kata lain Pihak Peradilan TUN tidak mengetahui apakah Putusan tersebut telah dilaksanakan atau tidak, bahkan daeri temuan penulis pelaporan hanya berdasarkan penyampaian tergygat hanya melalui telepon atau pada saat pihak tergugat melenmgkapi berkas untuk pelaksanaan eksekusi putusan tersebut.
- 3) Kemudian permasalahan dwangsom yang hanya Berkisar Rp. 250.000,- sampai dengan Rp. 5.000.000,-
- 4) Kurangnya kedsadran pejabat negara sebagai tergugat dalam mematuhi aturan hukum atau mematuhi putusan hakim agar tercipta kedailan dan keharominisan hukum
- 5) Tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi yang berfungsi untuk melaksanakan putusan



b. Contempt of court diperlukan dalam dalam Meningkatkan Wibawa Peradilan Tata Usaha Negara?

Berdasarkan uraian di atas penulis berasumsi bahwa sangat diperlukan penerapan contempt of court karena dari beberapa fakta sosiologis dapat diketahui bahwa seringkali terjadi tindakan yang merongrong kewibawaan, kehormatan, independensi dan martabat lembaga peradilan terutama dalam kesimpulan ini adalah Urgensi Contempt of Court dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Selain itu dalam pengaturan contempt of court juga dijelaskan batasan-batasan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan contempt of court.

B. Saran

Contempt of Court harus segera dimasukkan ke dalam Hukum Acara Peradilan tata Usaha negara agar dapat memberikan Keadilan Bagi Para Pihak terutama Para Pencari Keadilan.

## Daftar Pustaka

Fatria Khairo, Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, Cintya Press, Jakrta, 2016.

Oemar Seno Adji dan Indriyanto Seno Adji, Peradilan Bebas dan Contempt of Court, Diadit Media, Jakarta, 2007.

Yuslim. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana yang terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana yang terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. [http://koran-sindo.com/page/news/16/1/3/Problematika\\_Eksekusi\\_Putusan\\_TUN](http://koran-sindo.com/page/news/16/1/3/Problematika_Eksekusi_Putusan_TUN)