

LAPORAN KARYA ILMIAH

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG PEMBAYARAN  
GANTI RUGI DALAM SENGKETA  
TATA USAHA NEGARA**

O  
L  
E  
H

SUHATRIZAL, SH



**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2002**

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT, karena berkat rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan Karya Ilmiah ini dengan judul **TINJAUAN YURIDIS TENTANG PEMBAYARAN GANTI RUGI DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA.**

Karya Ilmiah ini dapat diselesaikan berkat bantuan semua pihak dan penulis juga menyadari bahwa karya ilmiah ini masih banyak kekurangannya karena penulis sebagai manusia biasa yang tidak luput dari kesilapan-kesilapan dan kesalahan-kesalahan.

Selanjutnya penulis masih mengharapkan saran-saran dan kritikan-kritikan serta pendapat-pendapat dalam pembuatan karya ilmiah di masa yang akan datang.

Medan,  
Penulis,

2002

**SUHATRIZAL**

## DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
<b>BAB I TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN HUBUNGANNYA DENGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA.....</b>	<b>1</b>
A. Pengertian dan Asas-asas Hukum Administrasi Negara.....	1
B. Kerugian Akibat Tindakan Hukum Administrasi Negara.....	9
C. Fungsi dan Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara.....	15
D. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.....	21
<b>BAB II GUGATAN DALAM SENKETA TATA USAHA NEGARA.....</b>	<b>31</b>
A. Para Pihak Dalam Sengketa Tata Usaha Negara.....	31
B. Ganti Rugi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara.....	38
C. Tujuan Ganti Rugi.....	41
D. Syarat-syarat Ganti Rugi.....	42
<b>BAB III PROSES PEMBAYARAN GANTI RUGI DALAM SENKETA TATA USAHA NEGARA.....</b>	<b>48</b>
A. Nilai Ganti Rugi.....	48
B. Proses Pembayaran Ganti Rugi di Peradilan Umum.....	55
C. Proses Pembayaran Ganti Rugi di Peradilan Tata Usaha Negara.....	57
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>61</b>
A. Kesimpulan.....	61
B. Saran.....	62
DAFTAR PUSTAKA.....	63

## BAB I

### TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN HUBUNGANNYA DENGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

#### A. Pengertian dan Azas-azas Hukum Administrasi Negara

##### 1. Pengertian Hukum Administrasi Negara

Untuk lebih memahami apa yang dimaksud dengan Hukum Administrasi Negara kita harus melihat apa yang dimaksud Administrasi dan Administrasi Negara.

Prof. Dr. Prajudi Atmosudirjo, SH, menjelaskan pengertian Administrasi dalam 2 (dua) pengertian, yaitu administrasi dalam pengertian sempit dan administrasi dalam pengertian luas.<sup>1</sup>

Dalam pengertian sempit, administrasi berarti tata usaha, sedangkan dalam arti luas dapat ditinjau dalam 3 (tiga) sudut, yaitu :

- a. Administrasi sebagai proses dalam masyarakat
- b. Administrasi sebagai suatu jenis kegiatan manusia
- c. Administrasi sebagai kelompok orang yang secara bersama-sama sedang menggerakkan kegiatan-kegiatan

Dengan perkataan lain administrasi dapat ditinjau dari :

- a. Sudut proses (administrasi sebagai proses)
- b. Sudut fungsi (administrasi dalam arti fungsional)
- c. Sudut kepranataan (institution) administrasi dalam arti kepranataan

---

<sup>1</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, 1981, hal. 74 - 75



Ditinjau dari sudut proses, administrasi merupakan keseluruhan proses-proses yang mulai dengan proses pemikiran, proses pengaturan, proses pencapaian tujuan dengan proses tercapainya tujuan itu.

Ditinjau dari sudut fungsi/tugas, administrasi berarti keseluruhan tindakan atau aktifitas-aktifitas yang mau, tidak mau harus dilakukan dengan sadar oleh suatu perusahaan (negara) atau kelompok orang-orang yang berkedudukan sebagai administrator atau pemimpin suatu usaha.

Ditinjau dari sudut kepranataan (lembaga) misalnya yaitu suatu perusahaan Negara X kita tidak melihat gedungnya melainkan yang kita lihat kelompok orang-orang yang secara tertentu merupakan suatu institution yaitu perusahaan Negara X. Orang-orang itulah yang melakukan kegiatan-kegiatan yang secara keseluruhan kita namakan perusahaan Negara X.

Mengenai pengertian Administrasi Negara, E. Utrech, SH, berpendapat bahwa :

“Yang dimaksud dengan Administrasi Negara adalah gabungan jabatan (complex Van ambten) “apparast” (alat) administrasi yang di bawah pimpinan pemerintah (tugas pemerintah) overheidstaak-fungsi administrasi, yang tidak ditugaskan pada badan-badan pengadilan, badan legislatif (pusat) dan badan-badan pemerintah dari persekutuan hukum (rechsgemeenschappen) yang lebih rendah dari pada negara, sebagai persekutuan hukum tertinggi yaitu badan pemerintah dari persekutuan hukum daerah swatants tingkat I, II, III dan daerah istimewa yang masing-masing diberi kekuasaan untuk berdasarkan inisiatif sendiri (otonomi swatantra) atau berdasarkan suatu delegasi dari pemerintah pusat (medebewind) memerintah sendiri daerahnya.<sup>2</sup>

Prof. Dr. Prajudi Atmosudirjo, SH membagi Administrasi Negara dalam 3 (tiga) bagian yaitu :

---

<sup>2</sup> E. Utrech, *Pengantar Hukum administrasi Negara Indonesia*, Balai Buku Ichtiar, Jakarta, 1986, hal. 10

1. sebagai aparatur negara, pemerintah atau sebagai institusi politik (kenegaraan)
2. Administrasi Negara sebagai fungsi atau kegiatan/aktivitas pemerintah yakni sebagai kegiatan mengurus kepentingan negara
3. Administrasi Negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang<sup>3</sup>

Setelah mengetahui pengertian Administrasi dan Administrasi Negara, selanjutnya akan kita lihat pengertian hukum Administrasi Negara yang dikemukakan oleh beberapa sarjana.

M. Abdu, SH mengatakan :

“Hukum Administrasi Negara ialah seperangkat aturan administratif yang mengatur hubungan antara warga masyarakat dengan organ negara dan antara organ negara, yang satu dengan organ negara lainnya”<sup>4</sup>

E. Utrecht, SH mengatakan :

“Hukum Administrasi Negara ialah hukum administrasi atau pemerintahan menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan yang memungkinkan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus”<sup>5</sup>

Prof. Fjokosutono, SH mengatakan :

“Hukum Administrasi negara sebagai hukum mengenai hubungan-hubungan mengenai antara jabatan-jabatan negara satu sama lainnya serta hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan negara itu dengan para warga masyarakat”<sup>6</sup>

Prof. Kusumadi Pudjosewojo, SH merumuskan :

“Hukum Administrasi Negara sebagai keseluruhan aturan hukum yang menentukan cara bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugas-tugas atau cara-cara bagaimana penguasa itu seharusnya bertingkah laku dalam mengusahakan tugas-tugasnya”<sup>7</sup>

Dalam suatu negara hukum modern yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, Administrasi Negara mempunyai tugas untuk menyelenggarakan

---

<sup>3</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Op.cit*, hal. 39

<sup>4</sup> M. Abduh, *Hukum Administrasi negara Indonesia (HAN-I)*, Penerbit Yani Corporation, Medan, 1986, hal. 80

<sup>5</sup> E. Utrecht, *Op.cit*, hal. 9

<sup>6</sup> C. S. T. Kansil, *Op.cit*, hal. 454

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 455

kepentingan umum. Dalam menjalankan tugas kepentingan umum itu Administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri yang disebut dengan “dikresi atau freis ermessen”.

Di Indonesia kekuasaan membuat peraturan atas inisiatif sendiri yang diberikan kepada Administrasi Negara terdapat dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (PERPU).

Di samping menetapkan PERPU, Presiden juga menetapkan atau memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang (vide Pasal 5 UUD 1945).

## **2. Asas-asas Hukum Administrasi Negara**

Menurut Mahadi, SH, bahwa asas dinilai dari 2 (dua) segi yaitu :

1. Asas biasa berupa suatu norma yang tinggi letak normanya
2. Asas biasa berupa norma saja<sup>8</sup>

Agar suatu asas dapat diterapkan maka perlu diturunkan atau dikonkretkan terlebih dahulu ke dalam bentuk normal dan normal ini dikonkretkan lagi menjadi normal hukum. Contoh :

---

<sup>8</sup> Basrah Amersah, *Capita Selecta Filsafat Hukum*, Fakultas Hukum USU, Medan, 1986, hal. 60

Asas “menghargai orang lain” dapat dikonkretkan dalam norma “jangan menyakiti orang lain” dan terakhir dapat dijadikan norma hukum “penganiayaan dihukum dengan hukuman penjara... (vide Pasal 351 KUHP)”.

Asas mempunyai hubungan yang erat dengan kaidah. Asas dalam bahasa Belanda adalah “beginssel” asas kata yaitu dari perkataan “begin” yang artinya permulaan atau awal. Jadi asas dalam pengertian hukum adalah apa saja yang mengawali atau menjadi permulaan untuk memulai suatu langkah.

Kaidah atau normal adalah ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia itu bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya. Jadi asas adalah dasar dari suatu kaidah.

Sarjana-sarjana dalam lapangan hukum administrasi adalah dapat menemukan beberapa asas-asas yang telah diterima umum.

Kuntjoro Purbopranoto mengemukakan 13 (tiga belas) asas-asas umum pemerintah yang baik, yaitu :

1. Asas Kepentingan Umum
2. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan
3. Asas Keseimbangan
4. Asas Bertindak Cermat
5. Asas Motivasi Untuk Setiap Keputusan
6. Asas Jangan Mencampur Adukan Kewenangan
7. Asas permainan Yang Layak
8. Asas Keadilan atau Kewajaran
9. Asas Menanggapi Pengharapan Yang wajar

Ahli BPHN (Badan Pembina Hukum Nasional) Departemen Kehakiman Republik Indonesia.

Adapun asas-asas Hukum Administrasi negara yang telah disusun panitia tersebut sebagai berikut :

1. Asas ketertiban hukum dan kepastian hukum

Semua penyelenggara kehidupan negara didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan peraturan tertulis

2. Asas perencanaan

Pembangunan dan penggunaan keuangan negara harus berdasarkan pada suatu perencanaan yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

3. Asas kesejajaran sebagai pelengkap harus sejajar dan terpadu dengan Tata Usaha Negara dengan prinsip-prinsip yang sama

4. Asas keseimbangan hukum administrasi negara

Penyelenggaraan kehidupan negara/peraturannya ke dalam harus seimbang dengan tugasnya terhadap masyarakat

5. Asas Pengendalian

Tata Usaha Negara perlu dikendalikan dengan baik melalui pengawasan, pemeriksaan dan penganalisaan

6. Asas Legalitas Perbendaharaan

Perbendaharaan negara harus berdasarkan pada perbendaharaan yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat

10. Asas Meniadakan Akibat Suatu Keputusan Yang Batal
11. Asas Perlindungan atas Pandangan Hidup
12. Asas Kebijaksanaan
13. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum<sup>9</sup>

Bachsah Mustafa, SH menyatakan bahwa dalam lapangan Hukum Administrasi Negara dikenal juga asas-asas hukum sebagai berikut :

1. Asas Legalitas
2. Asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan atau dengan istilah lain asas tidak boleh melakukan *Detournement Depouvoir*
3. Asas tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya atau disebut asas *Exes Depouvoir*
4. Asas kesamaan baik bagi setiap penduduk negara atau disebut asas non *discriminatif*
5. Asas upaya memaksa atau bersaksi, sebagai jaminan manfaat kepada Hukum Administrasi Negara<sup>10</sup>

Asas legalitas maksudnya ialah bahwa setiap perbuatan Administrasi negara, baik dalam membuat peraturan maupun dalam mengeluarkan ketetapan haruslah berdasarkan hukum.

Asas kedua dan ketiga merupakan asas yang bersifat preventif, yaitu untuk mencegah agar jangan timbul ekses-ekses akibat dari adanya *freies ermessen*.

---

<sup>9</sup> Kuntjoro Purboparnoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 29 – 30

<sup>10</sup> Bachsah Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1979, hal. 43

Asas kesamaan hak bagi setiap penduduk adalah asas untuk mencegah timbulnya perbuatan administrasi negara yang diskriminatif terhadap warga negara Indonesia, karena hal ini bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang 1945 yang berbunyi :

“segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum bersamaan kedudukannya dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualian”

Asas upaya memaksa adalah asas untuk menjamin ketaatan penduduk kepada peraturan-peraturan administrasi negara.

Bachsah Mustafa, SH menonjolkan asas-asas hukum ini dengan maksud :

- a. Untuk dipakai sebagai dasar dalam pembentukan hukum administrasi negara
- b. Agar dapat dipakai sebagai pedoman bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugas administrasi negaranya
- c. Untuk mendapat suatu kerjasama dan kordinasi yang rasional diantara pejabat administrasi negara tersebut
- d. Untuk memelihara kewibaaan dari administrasi negara dan memelihara kepercayaan masyarakat terhadap administrasi negara<sup>11</sup>

Asas-asas Hukum Administrasi Negara Indonesia diartika sebagai kerangka-kerangka pertimbangan menyeluruh dan lengkap dalam setiap perbuatan pemerintah supaya hak-hak individu tidak tercapaikan.

Asas-asas Hukum Administrasi negara Indonesia tersebut dipergunakan dan setiap keputusan yang dimintakan pembatalannya pada administrasi Beroef (upaya administrasi), Quas Administrasi Rechtspraak (peradilan administrasii semu) dan peralihan umum. Asas-asas tersebut kemudian disusun oleh Panitia

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 44

#### 7. Asas Pertanggung Jawaban

Keuangan negara harus dipertanggung jawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan badan pemeriksaan Keuangan menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan

#### 8. Legislatif Lembaga Tinggi Keuangan

Pembentukan susunan persyaratan keanggotaan, runga lingkup wewenang, hak dan kewajiban pembela lembaga tinggi keuangan ditetapkan dengan undang-undang

#### 9. Hak Budget

Hak Budget tertinggi diberikan kepada rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat yang dalam hal ini bekerjasama dengan Badan Pemeriksaan Keuangan

#### 10. Asas Perhitungan Anggaran

Setiap tahun dilakukan perhitungan anggaran oleh Badan Eksekutif yang akhirnya setelah disetujui dituangkan dalam bentuk undang-undang

#### 11. Asas Tanggung Jawab Pejabat

Pejabat yang diberikan wewenang harus mempertanggung jawabkan penggunaan wewenang itu diatur dengan peraturan perundang-undangan

### **B. Kerugian Akibat Tindakan Hukum Administrasi Negara**

Sebagaimana telah dikatakan bahwa Administrasi Negara menempati posisi istimewa dalam pergaulan hukum. Hal ini disebabkan fungsi dan tugas administrasi negara itu sendiri, yaitu melayani kepentingan umum dan meningkatkan kesejahteraan umum masyarakat. Dalam rangka melaksanakan

tugasnya tersebut, administrasi negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan tata, usaha negara dalam hal mengeluarkan keputusan (beschikking).

Keputusan yang dikeluarkan administrasi negara/badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melayani kepentingan umum tidak jarang menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata, maka terhadap tindakan tersebut agar diajukan gugatan kepada pengadilan yang berwenang yang dapat berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan dinyatakan batal atau tidak sah. Dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi (vide Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986).

Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan terdiri atas :

- a. Keputusan yang bersifat personalijke (perorangan)
- b. Keputusan yang bersifat zekelijke (kebendaan)

Dalam hal keputusan yang bersifat personalijke maka orang atau badan hukum perdata yang langsung menderita kerugian yang dapat mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan kerugian dinyatakan batal atau tidak sah dan dapat disertai tuntutan ganti rugi. Dan dalam hal yang merugikan ini yang bersifat zekelijke, maka yang dapat mengajukan tuntutan adalah irang yang berhak yaitu orang atau ahli waris atau badan hukum perdata yang bersangkutan.

Apabila PTUN mengabulkan gugatan penggugat dan menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud tidak mempunyai akibat hukum lagi termasuk



yang merugikan penggugat. Ini berarti perbuatan yang merugikan dalam Keputusan Tata Usaha Negara dapat dikembalikan kepada keadaan semula.

Gugatan yang telah diajukan ke PTUN oleh seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberhentikan dari jabatannya. Apabila PTUN mengabulkan gugatan penggugat dan membatalkan keputusan pemberhentian tersebut, maka penggugat harus dikembalikan kepada keadaan semula yaitu kepada jabatannya semula atau setidak-tidaknya kepada jabatan yang lain.

Suatu peraturan yang dikeluarkan administrasi negara tidak boleh merugikan masyarakat/orang banyak dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Wewenang untuk menilai suatu perbuatan yang dikeluarkan oleh administrasi negara berada di tangan MA (Mahkamah Agung). Sedangkan untuk menilai perbuatan materil yang dilakukan administrasi negara diserahkan pada Peradilan Umum (Pasal 1365 KUHPerdara yang menyatakan bahwa tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Selanjutnya Pasal 1366 KUHPerdara menyatakan bahwa setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya.



Berdasarkan kedua ketentuan pasal tersebut di atas dapatlah dikatakan bahwa setiap orang atau administrasi negara disebabkan perbuatan melawan hukum yang telah mereka lakukan.

Perbuatan melawan hukum sesuai dengan putusan Hoge Raad 31 Januari 1991 adalah setiap perbuatan yang :

- a. Melanggar hak orang lain atau
- b. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat atau
- c. Bertentangan dengan kesusilaan yang baik atau
- d. Bertentangan dengan kepatuhan yang terdapat di masyarakat terhadap diri atau barang orang lain

Dari uraian tersebut di atas dapat kita lihat bahwa peraturan perundang-undangan tidak ada menjelaskan apa yang dimaksud dengan kerugian dalam Pasal 1365 KUHPerdara. Jadi, dapat dikatakan bahwa kerugian yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah kerugian atas dalam arti luas yaitu kerugian materil dan kerugian immateril. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pasal 1371 KUHPerdara yang berbunyi sebagai berikut :

“Penyebab luka atau cacatnya sesuatu anggota badan dengan sengaja atau kurang hati-hati memberikan hak kepada si korban untuk selain penggantian biaya-biaya penyembuhan menuntut pengganti kerugian yang disebabkan oleh luka atau cacat tersebut”.

Kerugian immateril yaitu kerugian yang dapat dinilai dengan uang dan wajar jika diganti ruginya juga berupa uang.

Kerugian immateril yaitu kerugian yang tidak berwujud uang atau berlurangnya harta kekayaan, akan tetapi :

- a. Kehilangan pencaharian nafkah
- b. Luka atau cacat suatu anggota badan
- c. Penghinaan

Dalam hal kerugian immateril, Hope Raad dalam keputusannya tanggal 21 Maret 1943 telah mempertimbangkan sebagai berikut :

“Dalam menilai kerugian yang dimaksud Pasal 1371 KUHPerdara harus juga dipertimbangkan kerugian yang bersifat iddil, sehingga hakim adalah bebas untuk menentukan penggantian untuk keadilan dan kesenangan hidup yang sesungguhnya dapat diharapkan dinikmati”.

Kerugian materil pada umumnya mencakup kerugian yang diderita oleh si penderita dan keuntungan yang dapat diharapkan diterimanya.

Dalam hal penggantian terhadap keuntungan yang diharapkan diterimanya, Pasal 1246 KUHPerdara secara analogis menyebutkan sebagai berikut :

“Biaya rugi dan bunga yang oleh si berpiutang boleh dituntut akan pengantiannya, pada umumnya terdiri atas rugi yang telah diterimanya dan untuk yang sedianya, harus dapat dinikmatinya, dengan tak mengurangi pengecualian serta perubahan-perubahan yang disebut dalam pasal-pasal selanjutnya”.

Menurut Mariam Darus Badruzaman, undang-undang tidak mengatur selanjutnya mengenai ganti rugi yang timbul dari perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu aturan yang dipakai untuk ganti rugi ini adalah dengan cara analogis menggunakan ganti rugi akibat wanprestasi.<sup>12</sup>

Kerugian yang ditimbulkan akibat suatu wanprestasi diatur dalam ketentuan Pasal 1247 KUHPerdara yang berbunyi :

---

<sup>12</sup> Mariam Darus Badruzaman, *KUHPerdara Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Penerbitan, Alumni, Bandung, 1983, hal. 148

“Si berhutang hanya diwajibkan mengganti biaya, rugi dan bunga yang nyata telah, harus sedianya dapat di duganya suatu perikatan dilahirkan, kecuali jika hal tidak dipenuhinya perikatan itu disebabkan karena sesuatu itu tipu daya yang dilakukannya”.

Selanjutnya Pasal 1248 KUHPerdara menyebutkan sebagai berikut :

“Bahkan jika tidak dipenuhinya perikatan itu disebabkan tipu daya si berutang, penggantian biaya rugi dan bunga sekedar mengenai kerugian yang dideritanya oleh si berpiutang dan keuntungan yang terhilang baginya hanyakah terdiri atas apa yang merupakan akibat langsung tak dipenuhinya perikatan”.

Selanjutnya, kerugian yang dimaksudnya dalam pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yakni merugikan yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara adalah kerugian dalam arti sempit, yaitu hanya kerugian materil saja. Hal ini dapatt dilihat dari ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 yang menyatakan bahwa ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban badan Tata Usaha Negara berdasarkan putusan PTUN karena adanya kerugian materil yang diderita oleh penggugat.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapatlah dikatakan bahwa dalam sengketa Tata Usaha Negara hanya kerugian materil saja yang dapat kepada badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sedangkan kerugian immateril tidak dapat diperoleh melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) kerugian immateril hanya mungkin diperoleh melalui peradilan umum.



## **C. Fungsi dan Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara**

### **1. Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara**

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan, Tata Usaha Negara yang penjelasannya dibuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1986 nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344 dan pelaksanaannya secara efektif baru pada tanggal 14 Januari 1991 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1991 tentang Peradilan Tata Usaha Negara selain mewujudkan makna negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 juga mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Memeriksa, mengadili dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara (Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986)
- b. Memberikan keadilan bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara (Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986)
- c. Memberikan perlindungan kepada rakyat dan masyarakat secara serasi, selaras dan seimbang antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat atau umum dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat
- d. Menegakkan keadilan, kebenaran dan kepastian hukum sehingga mampu memberikan pengayoman kepada rakyat dalam hukum hubungannya antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan rakyat
- e. Ikut mewujudkan aparatur negara di bidang Tata Usaha Negara yang bersih dan berwibawa, sehingga dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 maka para penyelenggara pemerintahan tidak dapat lagi bertindak sewenang-wenang dan setiap kebijaksanaan harus ditetapkan secara tertulis atau harus dapat dipertanggung jawabkan secara yuridis.

Dikaitkan dengan fungsinya tersebut, maka hakekat PERATURAN merupakan salah satu jalur kontrol atau pengawasan terhadap pelaksanaan Hukum Tata Usaha Negara oleh aparatur negara pengawasan mana mempunyai ciri-ciri yang khusus apabila dibandingkan dengan berbagai jenis pengawasan (kontrol) yang lain, terhadap aparatur pemerintah di dalam menjalankan tugasnya melayani kepentingan umum (public service).

Di dalam pelaksanaan tugasnya terhadap aparatur pemerintah dapat dikenakan adanya 5 (lima) jalur pengawasan yang dapat diprinci sebagai berikut :

1. Pengawasan Fungsional
2. Pengawasan Melakat
3. Pengawasan Masyarakat
4. Pengawasan oleh Lembaga Legislatif
5. Pengawasan oleh Lembaga Yudikatif dan lazim disebut sebagai "Judicial Control" (pengawasan yustisial)

Judicial Control merupakan salah satu perwujudan dari unsur-unsur yang bersifat universal dari cita (ide) negara hukum, yaitu perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dimungkinkan untuk dapat diajukan kepada pengadilan yang tidak memihak yang diberi wewenang menilai apakah perbuatan pemerintahan bersifat melawan hukum atau sesuai dengan hukum.

Suatu perbuatan pemerintah yang didasarkan dan berlandaskan hukum berarti bahwa tindakan tersebut tidak mengandung cacat-cacat yuridis yang paling gilirannya akan memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap orang.

Adanya kepastian hukum merupakan salah satu faktor untuk menciptakan kewibawaan pemerintah di masyarakat, di mana setiap anggota masyarakat sudah akan mengetahui tentang konsekuensi hukum yang akan berlaku baginya atau diberikan kepadanya di dalam pelaksanaan dan penerapan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Sesuai dengan kompetensi mengadili yang menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 (vide Pasal 1 angka 4) maka yang menjadi objek gugatan di PTUN pada prinsipnya adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.

Dengan demikian tujuan utama dari judicial control (pengawasan yustisial) yang berada di tangan PTUN adalah menjaga agar keputusan-keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara selalu bersih dari cacat-cacat yuridis, sedangkan terhadap tindakan-tindakan hukum lainnya dari pemerintah di luar keputusan-keputusan Tata Usaha Negara maka wewenang judicial control berada tetap pada Peradilan Umum.

Bersih dari cacat-cacat yuridis di dalam PTUN berarti bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak boleh mengandung unsur-unsur :

- a. Bertentangan dengan peraturan-peraturan perundang-an yang berlaku
- b. Adanya penyalahgunaan wewenang



- c. Adanya tindakan yang sewenang-wenang (vide Pasal 53 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986)

Di samping itu juga tidak boleh bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang secara universal telah dikenal dalam pelaksanaan dan penerapan hukum administrasi diberbagai negara yang bagi Indonesia harus digali pula dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta nilai-nilai kehidupan berbangsa negara di Indonesia.

Dengan demikian untuk menuju pada terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa itu, peranan PTUN bukanlah satu-satunya usaha melainkan bersama-sama dengan jalur pengawasan yang lain ikut mengusahakan agar keadaan tersebut dapat tercipta. Hal ini terutama disebabkan oleh karena jangkauan PTUN adalah terbatas juga, dalam arti yang menjadi wewenang mengadilinya adalah hanya terhadap keputusan-keputusan Tata Usaha Negara saja (masih dikurangi beberapa pengecualiannya, antar lain vide Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986) dan sifat kontrolnya pun pada dasarnya hanya terbatas pada segi legalitasnya saja dari tindakan aparatus pemerintah. Demikian pula efektivitasnya adalah pada segi refresif yaitu sesudah adanya gugatan yang timbul terhadap keputusan Tata Usaha Negara yang dirasakan merugikan seseorang. Judicial Control sesudah adanya keadaan yang merugikan itu timbul atau terjadi sehingga bersifat membetulkan keadaan yang keliru dari segi yuridis.

## 2. Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum bertujuan mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram dan tertib. Tujuan tersebut telah tercantum dalam alinea ke-4 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial....”.

Dari konotasi tersebut di atas dan sesuai dengan konsepsi negara kesejahteraan (welfare state) di mana disebutkan bahwa tujuan dari negara kesejahteraan itu adalah meningkatkan bagi warga/masyarakat dan di mana untuk mewujudkan cita-cita itu pemerintah membutuhkan kebebasan bertindak dan ikut campur hampir dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Namun Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (rechstaat) maka sangat ideal bilamana perbuatan pemerintah itu selalu didasarkan hukum yang berlaku.

Dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 lebih lanjut dijelaskan :

“Dalam melaksanakan tugasnya itu pemerintah wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya dan hak serta kewajiban asasi warga masyarakat khususnya. Oleh karena itu, pemerintah wajib secara terus menerus membina menyempurnakan dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara agar mampu menjadi alat yang efisien, bersih serta berwibawa dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat.

Dalam usaha mencapai tujuan tersebut pemerintah berwenang mengeluarkan ketentuan atau pengaturan dalam berbagai segi kehidupan masyarakat dan oleh karenanya kemungkinan timbulnya sengketa antara pemerintah dan warga negaranya dapat terjadi.

Untuk menghadapi kerugian kemungkinan timbulnya perbenturan kepentingan, perselisihan atau sengketa antara pemerintah dengan warga masyarakat, diperlukan adanya sarana hukum yaitu Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).

Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya yakni sengketa yang timbul sebagai akibat dari adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya.

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa PERATUN itu diadakan dalam rangka memberi perlindungan kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara atau dengan perkataan lain dapat juga dikatakan bahwa tujuan dari pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah keadilan dalam masyarakat.



#### **D. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara**

Kekuasaan kehakiman yang ketentuannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 telah menetapkan di Indonesia ada 4 (empat) lingkungan peradilan, yaitu :

1. Peradilan Umum
2. Peradilan Agama
3. Peradilan Militer
4. Peradilan Tata Usaha Negara

Dan semua peradilan tersebut berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi di Indonesia.

Dengan demikian Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi anggota masyarakat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara, yang berwenang, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut.

Kompetensi (kewenangan) Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut.

##### **1. Kompetensi Relatif**

Kompetensi relatif sesuatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangan, suatu badan pengadilan, dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak yang bersengketa (penggugat atau tergugat) berkediaman di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu.

Kompetensi relatif ini dapat ditinjau dari 2 (dua) aspek yaitu :

- 1) Tempat di mana badan pengadilan itu sendiri berkedudukan
  - a. PTUN Palembang, wilayah hukumnya meliputi seluruh Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang terdapat dalam Propinsi Tingkat I Sumatera Selatan, Jambi, Bengkulu dan Lampung
  - b. PTUN Surabaya, wilayah hukumnya meliputi seluruh Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang terdapat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur, Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta
  - c. PTUN Ujung Pandang, wilayah hukumnya meliputi seluruh Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II terdapat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Timor Timur, Maluku dan Irian Jaya

Dan hingga saat ini PTUN sudah terdapat di Medan, Padang, Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Ujung Pandang, Pontianak, Banjarmasin, Manado, Kupang, Amon dan Jaya Pura.

Kompetensi relatif PTUN bila didasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 1990, maka PTUN yang dibentuk untuk pertama kalinya yaitu :

- a. PTUN Jakarta, daerah hukumnya meliputi wilayah daerah khusus Ibukota Jakarta, Propinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah

- b. PTUN Medan, daerah hukumnya meliputi wilayah Propinsi Sumatera Utara, Daerah Istimewa Aceh, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Bengkulu dan Lampung

Untuk Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) bila ditinjau dari aspek tempat kedudukan ini, telah diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di Kotamadya atau Ibukota Kabupaten dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kotamadya atau Kabupaten
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Propinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 menginstruksikan agar setiap kotamadya dan kabupaten diadakan PTUN dan setiap propinsi diadakan PTTUN. Ketentuan pasal tersebut belum dapat dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia akan tetapi dilaksanakan secara bertahap dengan memperhatikan berbagai faktor baik yang bersifat teknis maupun non teknis serta dengan perencanaan yang cukup matang baik personil maupun keuangan.

Oleh sebab itu pembentukan PTUN untuk pertama kalinya berdasarkan kepada keputusan Presiden Nomor 52 tahun 1990 adalah :

- a. PTUN Jakarta, wilayah hukumnya meliputi seluruh wilayah Kotamadya yang terdapat dalam Daerah Khusus Ibukota wilayah Jakarta serta seluruh Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang terdapat dalam

Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah

- b. PTUN Medan, wilayah hukumnya meliputi seluruh kabupaten dan kotamadya Tingkat II yang terdapat dalam Propinsi Tingkat I Sumatera Utara, Daerah Istimewa Aceh, Sumatera Barat dan Riau
- c. PTUN Ujung Pandang, daerah hukumnya meliputi wilayah Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Timor Timur, Maluku dan Irian Jaya

Hingga saat ini PTTUN baru terdapat di Medan, Jakarta, Surabaya dan Ujung Pandang.

## 2) Tempat Kedudukan/Kediaman Penggugat dan Tergugat

Terhadap kompetensi relatif pengadilan yang didasarkan pada tempat kedudukan/kediaman penggugat atau tergugat telah diatur dalam pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yang berbunyi sebagai berikut :

1. Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada pengadilan yang berwenang dan yang daerah hukumnya meliputi daerah tergugat
2. Apabila tergugat lebih dari satu badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum pengadilan, gugatan diajukan kepada daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu badan atau pejabat Tata Usaha Negara
3. Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat

diajukan ke pengadilan yang daerah hukumnya meliputi kediaman tempat penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada pengadilan yang bersangkutan

4. Dalam hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat
5. Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan di dalam negara dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada pengadilan di tempat kedudukan tergugat

Yang dimaksud kedudukan tergugat adalah tempat kedudukan secara nyata atau tempat kedudukan menurut hukum.

Dari kedudukan tersebut di atas terlihat bahwa faktor kedudukan/kediaman mempunyai pengaruh besar terhadap kompetensi relatif pengadilan.

## 2. Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara atau menurut objek atau materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi sengketa TUN adalah perbuatan pemerintah “mengeluarkan keputusan” (beschikking) dalam pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 disebut bahwa petugas pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan Tata Usaha Negara.

Kompetensi absolut PTUN adalah sengketa Tata Usaha Negara yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara. Tata Usaha Negara yang dimaksud telah dirumuskan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yang berbunyi sebagai berikut :

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan, Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”

Penjelasan pasal 1 angka 3 tersebut menegaskan istilah “penetapan tertulis” terutama menunjukkan pada istilah isi bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang harus tertulis namun yang diisyaratkan tertulis bukanlah bentuk formatnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian.

Badan atau pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.

Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum badan, atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada orang lain.

Bersifat individual, artinya keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat atau pun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari satu orang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan.

Bersifat final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih, memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya, belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

Walaupun kompetensi absolut PTUN didasarkan kepada adanya keputusan Tata Usaha Negara, tetapi masih ada pembatasan-pembatasan tersebut, maksudnya adalah meskipun keputusan itu memenuhi unsur-unsur atau ciri-ciri sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, tetapi boleh Undang-Undang dinyatakan tidak dapat dijadikan sengketa Tata Usaha Negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 pembatasan ini diatur dalam Pasal 2, pembatasan ini diadakan oleh karena ada beberapa jenis keputusan yang karenanya, sifatnya atau maksudnya memang tidak dapat digolongkan dalam pengertian keputusan Tata Usaha Negara.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

“Tidak termasuk dalam keputusan Tata Usaha Negara, menurut undang-undang ini :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih merupakan pengaturan yang bersifat umum
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan-peraturan perundangan lain yang bersifat hukum pidana
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
- f. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum



Jadi Pasal 2 ini mempersempit pengertian keputusan Tata Usaha Negara.

Di samping itu ketentuan yang tercantum dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 juga membatasi kompetensi absolut PTUN yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

“Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :

- a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” ialah kepentingan bangsa dan negara dan kepentingan masyarakat bersama dan atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian Pasal 49 ini tidak menghiraukan apakah keputusan Tata Usaha Negara tersebut telah memenuhi syarat-syarat yang digariskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 atau tidak. Pengadilan tetap tidak akan berwenang memeriksa keputusan Tata Usaha Negara tersebut, berhubungan dengan keadaan yang disebutkan dalam huruf a dan b di atas.

Lain halnya dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor tahun 1986 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Apabila badan atau pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha
- (2) Jika suatu badan atau pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan sedangkan jangka waktu ditentukan dalam perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka badan/atau pejabat Tata Usaha Negara tersebut telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud

- (3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagai dimaksud dalam ayat (2) maka setelah lewat jangka waktu 4 (empat) bulan sejak diterimanya permohonan, badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan

Dari ketentuan Pasal 3 ini jelaslah terlihat bahwa pengertian keputusan Tata Usaha Negara sedikit diperluas, karena walau pun keputusan-keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak memenuhi kriteria yang disyaratkan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, tetap dianggap sebagai keputusan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian yang menjadi kompetensi absolut PTUN adalah Pasal 1 angka 3 – Pasal 2 + Pasal 3 – Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.

Bila kita melihat kepada kompetensi PTUN tersebut dia tas beserta dengan pembatasan-pembatasannya, menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 masih merupakan peradilan yang bersifat khusus dan bukan suatu sistem Peradilan Umum tentang Tata Usaha Negara pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 :

- (1) Dalam hal atau suatu badan atau pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undnagan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus sengketa Tata Usaha Negara sebagai maksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan

Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986

Pengadilan tidak berwenang, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :

- a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986

Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutuskan dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama

## **BAB II**

### **GUGATAN DALAM SENGGKETA TATA USAHA NEGARA**

#### **A. Para Pihak Dalam Sengketa Tata Usaha Negara**

Pada abad ke-19 berkembang teori tentang kedaulatan negara, yaitu suatu teori yang menyatakan bahwa yang berdaulat dalam suatu negara (pemerintah). Teori ini mulai ditinggalkan orang karena tidak sesuai lagi dengan zaman yang semakin maju. Anggapan yang memandang negara sebagai sesuatu yang berada di atas hukum mulai pudar dengan timbulnya suatu asas yang menyatakan bahwa negara/pemerintah harus tunduk dan berada di bawah hukum.

Asas tersebut lahir akibat teori yang dikemukakan dan diperkenalkan oleh beberapa sarjana antara lain Leon Duguit dan Hugo Krabbe, yang dikenal dengan teori kedaulatan hukum.

Menurut teori ini bahwa yang berdaulat dalam suatu negara adalah hukum. Dengan kata lain hukum berada di atas segalanya sehingga semua organisasi sosial termasuk negara harus tunduk kepada hukum. Dengan demikian negara dapat digugat di depan pengadilan apabila melanggar peraturan hukum atau bila ada tindakan negara yang merugikan kepentingan warga negaranya.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sering terjadi, baik disengaja maupun karena kelalaian para anggota masyarakat maupun pra penguasa atau pejabat negara melanggar ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, baik ketentuan itu berupa hukum pidana, hukum perdata maupun hukum lainnya seperti hukum administrasi negara.

Jadi apabila ada sengketa orang atau badan hukum perdata dengan penguasa/badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, maka menurut hukum yang berlaku di Indonesia, sengketa itu dapat diajukan melalui jalur :

1. Melalui Jalur Peradilan Umum :

Yang memiliki kewenangannya berdasarkan Pasal 2 R.O. untuk memeriksa dan memutus sengketa yang menyangkut perbuatan melawan hukum oleh penguasa yang menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata, sesuai dengan Pasal 1365 KUHPerdata dan menurut ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, bahwa Peradilan Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di tingkat pertama. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 tahun 1986, Pengadilan Tinggi bertugas dan berwenang mengadili perkara pidana dan perkara perdata di tingkat banding. Jadi kewenangan Peradilan Umum untuk memeriksa dan memutus sengketa yang menyangkut perbuatan melawan hukum oleh penguasa berdasarkan Pasal 50 dan 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 tahun 1986

2. Melalui Jalur Upaya Administrasi

Upaya administrasi adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas atas keputusan Tata Usaha Negara; prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintah sendiri dan terdiri dari 2 (dua) bentuk :

- a. Banding Administrasi, yaitu dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari pada yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan
  - b. Prosedur Keberatan, dalam hal ini penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu
3. Melalui Jalur Peradilan Tata Usaha Negara

Yang berwenang dan bertugas memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Dalam hal sengketa Tata Usaha Negara tertentu yang harus diselesaikan secara administratif, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. Namun apabila upaya administratif telah ditempuh dan pihak yang bersangkutan masih belum puas, maka persoalannya dapat digugat dan diajukan di PERATUN. Hal ini telah diatur dalam ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 beserta penjelasannya.

Di samping penjelasannya sengketa tata Usaha Negara seperti dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 beserta penjelasannya merupakan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 berbunyi, sebagai berikut :

“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.<sup>4</sup>

Istilah “sengketa” yang dimaksud di sini mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi PERATUN yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengambil keputusan pada dasarnya mengemban kepentingan umum dan masyarakat, tetapi dalam hal atau kasus tertentu dapat saja keputusan itu dirasakan mengakibatkan kerugian bagi orang atau badan hukum perdata tertentu, dalam asas Hukum Tata Usaha Negara kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk gugatan ke Pengadilan.

Jadi seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang dan berisi tuntutan agar keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Dari uraian-uraian di atas dan dari uraian-uraian sebelumnya dapat diambil pengertian bahwa yang menjadi pengertian bahwa yang menjadi objek Sengketa Tata Usaha Negara atau yang menjadi kompetensi PERATUN adalah :

- a. Tindakan hukum atau kebijaksanaan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dirumuskan dalam bentuk “Keputusan (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986)
- b. Tindakan hukum atau kebijaksanaan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mengeluarkan keputusan yang menjadi kewajibannya (Pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986)

- c. Tindakan hukum atau kebijaksanaan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan sampai melewati batas waktu sebagaimana ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 3 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986)
- d. Tindakan hukum atau kebijaksanaan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan sampai melewati batas waktu 4 (empat) bulan (Pasal 3 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986)
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 53 ayat 2a Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986)
- f. Keputusan Tata Usaha Negara yang berlaku bersifat penyalahgunaan wewenang (Pasal 53 ayat 2b Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986)
- g. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan berdasarkan keputusan tindakan hukum atau kebijaksanaan yang semena-mena (Pasal 53 ayat 2c Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986)
- h. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengambil tindakan hukum atau kebijaksanaan dalam bidang Tata Usaha Negara yang telah bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik

Pada umumnya orang beranggapan bahwa hanya orang-orang yang langsung menderita kerugian sajalah yang berhak mengajukan tuntutan ganti rugi, sebagai imbalan atas kerugian yang dideritanya. Anggapan umum dapat diajukan melalui PERATUN. Tetapi apabila tuntutan ganti rugi tersebut diajukan

melalui Peradilan Umum, Undang-undang telah menentukan lain dari pada anggapan tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 telah ditentukan secara defenitif siapa yang berhak mengajukan tuntutan ganti rugi di Peradilan tata Usaha Negara. Hal ini telah diatur dalam ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986. dalam ketentuan pasal tersebut telah ditentukan bahwa yang berhak melakukan penuntutan yang dapat disertai dengan tuntutan ganti rugi adalah orang-orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya telah dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara.

Jadi apabila Keputusan tata Usaha Negara yang merugikan itu bersifat personalijke (perseorangan) maka yang berhak mengajukan tuntutan ganti rugi adalah orang atau badan hukum perdata yang langsung menderita kerugian.

Namun apabila Keputusan tata Usaha Negara itu bersifat zekelijke (kebendaan) maka yang dapat mengajukan tuntutan ganti rugi adalah yang berhak yaitu orang ahli waris atau badan hukum perdata yang oleh PTUN dikabulkan permohonan gugatannya (vide Pasal 1 huruf b Keputusan Menteri Keuangan No. 1129/KMK.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara).

Ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 di atas, berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam KUHPperdata. Dalam KUHPperdata ada ditentukan bahwa di samping orang yang langsung menderita kerugian maka ahli waris yang bersangkutan seperti istri dan anak-anaknya dapat juga mengajukan tuntutan ganti rugi pada Peradilan Umum.

Ketentuan dimaksud diatur dalam Pasal 1372, 1373, 1374 dan 1375

KUHPerdata.

Pasal 1372 KUHPerdata berbunyi sebagai berikut :

Tuntutan perdata tentang hak penghinaan adalah bertujuan mendapat penggantian kerugian serta pemulihan kehormatan dan nama baik

Pasal 1373 KUHPerdata berbunyi sebagai berikut :

Selain dari itu, si terhina dapat menuntut supaya dalam putusan itu juga dinyatakan bahwa perbuatan yang telah dilakukan dalam memfitnah atau menghina

Pasal 1374 KUHPerdata berbunyi sebagai berikut :

Dengan tidak mengurangi kewajibannya untuk memerikan ganti rugi, si tergugat dapat mencegah pengabulan tuntutan yang disebut dalam pasal lalu, dengan menwarkan dan sungguh-sungguh melakukan di muka umum dihadapan hakim suatu pernyataan yang berbunyi bahwa ia menyesal akan perbuatan yang ia telah lakukan; bahwa ia akan meminta maaf karenanya dan menganggap si terhina sebagai orang yang terhormat

Pasal 1375 KUHPerdata berbunyi sebagai berikut :

Tuntutan yang disebutkan dalam ketiga pasal yang lalu diberikan juga kepada suami atau istri atau orang tua, kakek, nenek dan cucu karena penghinaan yang dilakukan terhadap istri atau suami, anak, cucu, orang tua dan kakek nenek mereka setelah orang-orang ini meninggal

Dari pasal-pasal ini dapat kita lihat, bahwa yang dapat melakukan penuntutan ganti rugi pada Peradilan Umum akibat adanya perbuatan melawan hukum telah ditentukan secara limitatif dalam KUHPerdata.

Adapun yang dapat melakukan penuntutan ganti rugi dimaksud yaitu :

1. Orang yang langsung menderita kerugian
2. Suami atau Istri
3. Anak
4. Cucu



5. Orang Tua

6. Kakek atau Nenek

Dan ketentuan di atas dapat juga diberlakukan terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa.

## **B. Ganti Rugi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara**

Seseorang atau badan hukum perdata yang telah dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan melalui PERATUN. Dalam mengajukan gugatan tersebut, di samping mengajukan gugatan pokok berupa tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan dinyatakan batal atau tidak sah karena telah menimbulkan kerugian bagi penggugat, ternyata oleh undang-undang penggugat masih diperkenankan mengajukan tuntutan tambahan lainnya berupa tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi. Hal ini diatur dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yang berbunyi sebagai berikut :

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi”.

Dalam ketentuan pasal tersebut di atas ada dinyatakan bahwa seseorang atau badan hukum perdata dapat mengajukan gugatan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi, artinya orang atau badan hukum perdata tersebut bisa tidak menuntut apabila mereka tidak mau dan kalau mereka mau

juga diperkenankan oleh undang-undang. Jadi mau atau tidak sangat tergantung kepada yang bersangkutan setelah mempertimbangkan baik buruknya.

Apabila penggugat dalam mengajukan gugatannya di muka Peradilan Tata Usaha Negara disertai ganti rugi, maka ganti rugi yang diperoleh penggugat adalah terbatas karena besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh di PERATUN telah ditentukan secara limitatif dalam peraturan pemerintah dan ganti rugi tersebut dibayar karena adanya kerugian materil yang diderita penggugat.

Dalam Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 dinyatakan bahwa besarnya ganti rugi beserta tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat (10) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang mengatur ganti rugidalam PERATUN yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 (PP No. 43/1991) tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Di dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 dinyatakan bahwa ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orgng atau badan hukum perdata atas beban Badan Tata Usaha Negara berdasarkan Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara karena adanya kerugian materil yang diderita oleh penggugat.

Selanjutnya dalam pasal 3 dinyatakan pula bahwa besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh penggugat paling sedikit Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu

rupiah) dan paling banyak 5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan memperhatikan keadaan yang nyata. Ganti rugi yang telah ditetapkan dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara jumlahnya tetap dan tidak berubah sekalipun ada tenggang waktu antara tanggal ditetapkannya putusan tersebut dengan pembayaran ganti rugi.

Ketentuan ini mengandung arti bahwa sekalipun terdapat tenggang waktu antara saat ditetapkannya putusan PTUN dengan pelaksanaan pembayaran ganti rugi, tetapi hal ini tidak mempengaruhi jumlah ganti rugi yang telah diputuskan, oleh Hakim PTUN. Dengan demikian terhadap jumlah ganti rugi tersebut tidak dimungkinkan untuk dimintakan bunga sebagai tambahan atas nilai ganti rugi.

Dari ketentuan kedua pasal tersebut di atas dapat diperoleh penggugat adalah terbatas dan ganti rugi itu hanya diberikan untuk kerugian materil saja. Jasi kerugian immateril yang mungkin diderita oleh penggugat tidak dapat diperoleh di PERATUN. Di samping itu penggugat tidak akan memperoleh ganti rugi yang penuh dengan kerugian yang dideritanya, yang terkadang lebih besar dari batas maksimum besarnya ganti rugi yang didapat di PERATUN. Akan tetapi penggugat dapat mengajukan gugatan ganti rugi yang lebih besar melalui Peradilan Umum (Perdata) setelah adanya putusan Hakim Tata Usaha Negara yang dipersengketakan, sebagai perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata.

Sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang dibatalkan oleh Hakim Tata Usaha Negara selanjutnya merupakan perbuatan melawan hukum dari Badan atau Pejawab Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu dan kepada Badan

atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan diwajibkan membayar ganti rugi.

Menurut ketentuan Pasal 1365 KUHPerdota bahwa tiap perbuatan melanggar hukum yang mengakibatkan kerugian pada orang lain mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut. Tata Usaha Negara diwajibkan membayar kerugian yang timbul disebabkan karena perbuatan melanggar hukum yang mereka lakukan.

Jadi dasar penuntut ganti rugi melalui Pengadilan Umum adalah Pasal 1365 KUHPerdota.

### **C. Tujuan Ganti Rugi**

Sebagaimana telah dikatakan bahwa ganti rugi adalah suatu permintaan atas suatu sebagai penukar dari sesuatu yang kurang baik atau kurang menguntungkan atau menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 bahwa ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada atau badan hukum perdata, beban Badan tata Usaha Negara karena adanya kerugian materil yang diderita oleh penggugat.

Dari rumusn tersebut di atas dapat ditarik suatu pengertian bahwa yang menjadi tinjauan dari ganti rugi adalah untuk mengembalikan atau memulihkan keadaan seseorang atau badan hukum perdata, setidak-tidaknya kepada keadaan sebelum dikeluarkannya Keputusan Badan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan oleh penguasa.

Di samping itu dapat juga dikatakan bahwa maksud dan tujuan ganti rugi adalah untuk Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara melakukan suatu tindakan hukum yang dapat merugikan kepentingan warga masyarakat.

#### **D. Syarat-syarat Ganti Rugi**

Dalam rangka melayani kepentingan umum dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerintah diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukum Tata Usaha Negara, seperti mengeluarkan keputusan.

Keputusan Tata Usaha Negara tersebut kadangkala merugikan kepentingan orang atau badan hukum perdata karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau karena adanya penyalahgunaan wewenang atau dikeluarkan dengan sewenang-wenang atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Untuk itu kepada mereka yang telah dirugikan diberikan hak untuk mengajukan gugatan ke PTUN yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai ganti rugi.

Istilah ganti rugi terdiri dari 2 (dua) suku kata, yaitu :

- a. Ganti : seustau yang menjadi penukar sesuatu yang tidak ada atau hilang
- b. Rugi : sesuatu yang kurang baik atau kurang menguntungkan

Jadi ganti rugi adalah sesuatu yang dapat berupa uang yang diberikan untuk memulihkan kerugian yang diderita oleh seseorang. Dengan kata lain, ganti

rugi adalah suatu sebagai penukar dari sesuatu yang kurang baik atau kurang menguntungkan.

Di samping itu ganti rugi sering diperinci dalam 3 (tiga) unsur, yaitu :

1. Biaya : segala pengeluaran atau perongkosan yang nyata-nyata sudah dikeluarkan oleh salah satu pihak
2. Rugi : rugi atau kerugian yang diderita sebagai akibat langsung dari perbuatan melawan hukum, dengan perkataan lain berkurang harta kekayaannya
3. Ganti : keuntungan yang sedianya harus dapat dinikmati

Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 diatur tentang ganti rugi namun pengertian dari ganti rugi yang dimaksud diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 dihubungkan dengan Pasal 97 ayat (10) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.

Menurut ketentuan Pasal 1 Peraturan pemerintah Nomor 43 tahun 1991 yang dimaksud dengan ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban Badan Usaha Negara karena adanya kerugian materil yang diderita oleh penguat berdasarkan putusan Pengadilan tata Usaha Negara.

Walaupun dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 telah mengatur tentang ganti rugi yang lebih besar di Peradilan Umum, melalui perbuatan melawan hukum sesuai dengan Pasal 1365 KUHPperdata. Dengan kata lain setelah adanya putusan Hakim Tata Usaha

Negara yang membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan sebagai perbuatan melawan hukum maka kepada yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ganti rugi melalui jalur Hakim Perdata. Jadi dalam hal ini, Keputusan Hakim Tata Usaha Negara tersebut merupakan alat bukti otentik bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Kewenangan Hakim Perdata untuk mengadili tuntutan ganti rugi yang disebabkan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah/Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah didasarkan pada Pasal 2 R.O. yang menyatakan bahwa pemeriksaan pemutusan semua sengketa perihal tuntutan, hutang piutang atau hak-hak keperdataan lainnya, semata-mata dibebankan kepada kekuasaan kehakiman.

Ketentuan di atas ditafsirkan secara luas, di mana Hakim Perdata menyatakan dirinya berwenang memeriksa sengketa tersebut tanpa memperdulikan apakah dasar hukum sengketa dimaksud berhubungan dengan hukum perdata atau hukum publik. Yurisprudensi di Nederland ini diikuti oleh Mahkamah Agung di Indonesia, yakni sebelum terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Umum (Peradilan Negeri) berwenang memeriksa dan mengadili perkara perihal perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Tetapi mengenai pembatalan keputusan (*beschikking*) hakim perdata tetap tidak berhak mengadilinya.

Hakim perdata hanya berhak untuk menyatakan bahwa sebuah *beschikking* itu tidak mempunyai kekuatan hukum, tetapi tidak berhak membatalkannya.

Dengan telah terbentuknya Peradilan tata Usaha Negara di Indonesia maka dengan tersendirinya mengenai pembatalan sebuah *beschikking* akan menjadi wewenang Peradilan Tata Usaha Negara dan hal-hal lainnya yang diakibatkan oleh pembatalan tersebut bisa digugat melalui Peradilan Umum seperti penuntutan ganti rugi.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa orang atau badan hukum perdata yang telah dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan tuntutan ganti rugi melalui Peradilan Umum, setelah adanya putusan Hakim Tata Usaha Negara yang membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan sebagai perbuatan melanggar hukum.

Dalam pengajuan gugatan ganti rugi pada Peradilan Umum harus dipenuhi beberapa syarat, yaitu :

a. Hal melawan hukum

Sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang dibatalkan oleh Hakim Tata Usaha Negara merupakan perbuatan melawan hukum dari Badan, atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu. Organisasi penguasa dalam mana atau Pejabat Tata Usaha Negara itu termasuk di dalam wajib membayar ganti rugi dimaksud

b. Kesalahan Badan atau Pejabat tata Usaha Negara

Kesalahan dalam arti pertanggung jawaban adalah suatu pengertian yang luas. Dapat terjadi dalam pengertian yuridis ada kesalahan, tanpa kita dapat menyalahkannya. Di sini sebenarnya dipertanyakan apakah menurut pengertian sehari-hari terjadinya kerugian tersebut dapat atau harus

dipertanggung jawabkan kepada pelaku. Sebab jika penguasa menerbitkan suatu keputusan yang tidak sah atau melawan hukum adalah lebih patut jika penguasa itu sendiri, memikul akibat-akibat yang merugikan dirinya karena dari pada kerugian itu harus diderita oleh warga masyarakat dan dalam hal ini secara prinsipil Hoge Rad selalu menyatakan bahwa kesalahan itu berada dipihak Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan

c. Kerugian

Untuk sampai pada soal ganti rugi, harus ada kerugian immateril tidak perlu diganti. Kerugian materil pada dasarnya diganti untuk keseluruhannya (pada dasarnya), namun Hakim juga mempunyai wewenang untuk membatasi jumlah kerugian yang dituntut. Kerugian adalah suatu pengertian yuridis, dipermasalahkan adalah untuk menentukan apa perbedaan antara situasi dalam mana keputusan Tata Usaha Negara (yang kemudian ternyata tidak sah itu) diambil dengan situasi yang diperkirakan bila Pejabat Tata Usaha Negara segera pada waktu itu mengeluarkan suatu keputusan yang sah. Untuk menentukan besarnya kemungkinan/kerugian maka harus diteliti secara mendalam, akan kejadian-kejadian (feiten) yang ada, hal yang penting adalah ganti rugi dalam banyak hal dapat dibatasi oleh penguasa dengan cara mengeluarkan sebuah keputusan yang sah



d. Sebab/akibat Pertanggungjawaban Kerugian Terhadap Keputusan Tata Usaha Yang Dibatalkan

Sebagai lanjutan bagian c dan kesinambungannya terletak persoalan sebab akibat (causaliteit). Kadang-kadang sukar sekali untuk menentukan bagian mana dari kerugian yang dapat dipertanggungjawabkan kepada perbuatan yang tidak sah atau melawan hukum itu. Dengan kata lain kepada Keputusan Tata Usaha Negara yang dibatalkan tersebut. Suatu tuntutan ganti rugi yang pada penglihatan pertama adalah sangat besar, dapat menjurus ke arah kerugian yang relatif kecil, karena kerugian itu tidak dapat dipertanggungjawabkan semua kepada Keputusan Tata Usaha Negara (yang dibatalkan) tersebut

### **BAB III**

#### **PROSES PEMBAYARAN GANTI RUGI DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA**

Pembayaran ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang untuk memulihkan kerugian yang diderita oleh seseorang karena adanya tindakan hukum penguasa yang merugikan orang yang bersangkutan atau karena adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa.

Menurut ketentuan Pasal 1 huruf a Salinan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 1129/KMK.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa :

“Pembayaran ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau ahli waris atau badan hukum perdata karena adanya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai hukum tetap, yang membebani ganti rugi kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”

Jadi dalam hal ini, pembayaran ganti rugi kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

#### **A. Nilai Ganti Rugi**

Membahas mengenai nilai ganti rugi, kadang-kadang sangat sulit menentukan bagian mana dari kerugian itu yang dapat dipertanggung jawabkan. Dengan perkataan lain terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang dibatalkan tersebut kadang-kadang ditentukan ganti rugi yang pada mulanya adalah sangat besar dapat juga menjadi ganti rugi yang relatif kecil karena tidak mempunyai



ganti rugi tersebut dapat dipertanggung jawabkan kepada beschiking yang dibatalkan tersebut.

Menurut Prof. Mr. P. J. J. Bauren sebagai mana juga pendapat Hoge Raad di Nederland bahwa :

- Setiap kerugian pada prinsipnya harus diganti dengan ganti rugi yang penuh
- Kadang-kadang penguasa (overheid) dapat mambatasi kerugian dengan membuat suatu beschiking yang baru sebagai pengganti beschiking yang dibatalkan
- Terhadap beschiking yang baru itu mungkin juga diajukan gugatan lagi. Beschiking yang baru itu harus segera diterima dengan memperhatikan putusan dari hakim administrasi yang mempunyai hukum tetap

#### 1. Nilai Ganti Rugi di Pengadilan Tata Usaha Negara

Dalam Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 dinyatakan, bahwa besarnya ganti rugi beserta tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam psal 97 ayat (10) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 97 ayat (10) mengatur tentang ganti rugi yang dapat dibebankan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara dan Peraturan pemerintah yang dimaksudkan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991.

Menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 yang berbunyi sebagai berikut :

1. Besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh penggugat paling sedikit Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah) dan paling banyak

- Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan memperhatikan keadaan yang nyata
2. Ganti rugi yang telah ditetapkan dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara jumlahnya tetap dan tidak berubah sekalipun ada-ada tenggang waktu antara tanggal ditetapkannya putusan tersebut dengan waktu pembayaran ganti rugi

Pasal 3 ayat (1) telah mengatur limitatif jumlah minimum dan maksimum nilai ganti rugi yang dapat diperoleh penggugat di PTUN. Jadi apabila penggugat menuntut ganti rugi yang lebih besar dari ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) maka tuntutan ganti rugi penggugat tersebut tidak akan dikabulkan seluruhnya.

Contoh Kasus :

Achmad Bahri dalam sengketa dengan Walikota Madya KDH Tk. II Medan dan Ketua Badan Pengelola Perpustakaan Kodati II Medan telah mengajukan gugatan ke PTUN Medan, yang menuntut agar Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi sengketa, Tata Usaha Negara tersebut yang dipersengketakan adalah batal dan kepada Ketua Badan Pengelola Perpustakaan diwajibkan untuk membuat keputusan yang baru dan di samping itu kepada para tergugat juga dibebankan untuk membayar ganti rugi sebesar Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah). Jadi dalam hal ini ganti rugi yang dituntut oleh Achmad Bahri sebesar Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah). Jdi dalam hal ini ganti rugi yang dituntut oleh Achmad Bahri sebesar Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah) hanya Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah) yang dikabulkan oleh PTUN Medan dan sisanya Rp. 23.000.000,- (dua puluh tiga juta rupiah) tidak dapat dikabulkan, oleh karena tuntutan ganti rugi tersebut tidak layak dan tidka dapat dibuktikan.

Selanjutnya di dalam penjelasan Pasal 3 ayat 92) dinyatakan bahwa sekalipun terdapat tenggang waktu antara saat ditetapkannya putusan PTUN dengan pelaksanaan pembayaran ganti rugi tetapi hal ini tidak mempengaruhi jumlah ganti rugi yang telah ditetapkan oleh Hakim Tata Usaha Negara. Dengan demikian terhadap jumlah ganti rugi tersebut tidak dimungkinkan untuk dimintakn bunga sebagai tambahan atas nilai bila antara saat ditetapkannya Putusan Hakim Tata Usaha Negara dengan pelaksanaan pembayaran ganti rugi terdapat tenggang waktu.

Mengenai masalah ganti rugi yang telah ditetapkan secara limitatif dalam pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 telah menimbulkan beberapa pendapat di kalangan para praktisi hukum, yaitu :

- 1) Agar Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 terutama ketentuan Pasal 3 ayat (1) mengatur tentang besarnya ganti rugi dapat diperoleh penggugat di PTUN ditinjau kembali
- 2) Ganti rugi sebahagian dituntut di PTUN dan sebahagian lagi di Peradilan Umum dengan perkataan lain Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) dituntut di PTUN dan kerugian selebihnya (jika ada) dapat dituntut di Peradilan Umum
- 3) Masalah ganti rugi jangan dibicarakan di PTUN tetapi dibicarakan saja di Peradilan Umum

Timbulnya pendapat-pendapat tersebut di atas oleh karena untuk kasus-kasus tertentu, kerugian diderita seseorang atau badan hukum perdata akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara jumlah jauh lebih besar dari pada besarnya jumlah ganti rugi yang dapat diperoleh di PTUN.

Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 dikatakan bahwa ganti rugi yang dimaksud menjadi beban atau tanggung jawab keuangan negara.

Apabila beban atau tanggung jawab tersebut menyangkut Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Pusat maka ganti rugi tersebut menjadi beban Anggaran pendapatan Belanja Negara (APBN) sedangkan pembayarannya diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan. Apabila beban atau tanggung jawab tersebut menyangkut Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara daerah, maka ganti rugi itu menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) melalui Gubernur KDH Tk. I atau Bupati/Walikota Madya KDH Tk. II.

Apabila beban atau tanggung jawab tersebut menyangkut di luar Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Pusat dan Daerah, maka ganti rugi itu menjadi beban Keuangan Negara yang dikelola Badan Tata Usaha Negara itu sendiri.

Sedangkan mengenai ganti rugi selebihnya yang biasanya jauh lebih besar dari jumlah ganti rugi yang diputus oleh Hakim Tata Usaha Negara, yang digugat dan diputus melalui Hakim Perdata, Pelaksanaannya sesuai dengan Hukum Acara Perdata.

## 2. Nilai Ganti Rugi di Peradilan Umum

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa seseorang atau badan hukum perdata yang telah dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara, di samping menuntut ganti rugi yang lebih besar di Peradilan Umum (perdata), setelah adanya Putusan Hakim Tata Usaha Negara yang membatalkan Keputusan

Tata Usaha Negara yang menjadi sengketa sebagai perbuatan melawan hukum, berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara.

Mengenai nilai ganti rugi yang menjadi beban atau tanggung jawab Penguasa/Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang telah melakukan suatu perbuatan melawan hukum tidak ada ditetapkan secara limitatif dalam KUHPerdara.

Untuk menetapkan besarnya ganti rugi pada umumnya, ditetapkan dengan penafsiran dan dalam hal mana diusahakan agar mereka yang menderita kerugian akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa, sebanyak mungkin dikembalikan kepada keadaan semula sebelum terjadinya kesalahan tersebut.

Di samping itu dalam penetapan nilai ganti rugi yang dimaksud tidak terlepas dari teori kausalitas. Dengan teori kausalitas dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan : berapa besar ganti rugi yang harus dibayar oleh si pelaku, atau sejauh mana tanggung jawab si pelaku terhadap perbuatan melawan hukum yang telah dilakukannya tersebut.

Hoge Raad sejak tahun 1927 menyatakan bahwa persoalan kausalitas harus dipecahkan menurut ajaran "adequate veror zaking". Teori ini menyatakan bahwa hubungan kausalitas terdapat, apabila kerugian menurut pengalaman yang layak merupakan akibat yang dapat diharapkan akan timbul dari perbuatan melawan hukum. Jadi penguat yang mendasarkan, gugatannya kepada Pasal 1365 KUHPerdara, sekali-kali tidak dapat mengharapkan bahwa besarnya nilai ganti rugi akan ditentukan oleh undang-undang. Akan tetapi merupakan

wewenang hakim untuk menetapkan besarnya ganti rugi yang pantas diperoleh oleh penggugat.

Hal tersebut di atas telah menjadi yurisprudensi yang tetap dari Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan keputusannya tanggal 23 Mei 1970 Nomor, K/Sip./1968 yang memuat pertimbangan antara lain sebagai berikut :

“Meskipun tuntutan ganti rugi kerugian jumlah dianggap tidak pantas, sedangkan penggugat mutlak menuntut sepantasnya harus dibayar, hal ini tidak melanggar Pasal 178 ayat (3) H. I. T. (ex aequo et bono atau menurut kelayakan dan kewajaran)”

Ketentuan ini menyatakan bahwa hakim mempunyai wewenang untuk menentukan berapa sepantasnya harus dibayar ganti rugi, sekalipun penggugat menuntut ganti rugi dalam jumlah yang tidak pantas.

Namun sulit untuk menentukan besarnya ganti rugi, apalagi untuk menentukan keuntungan yang hilang, karena tidak dapat ditentukan secara pasti bahwa keuntungan akan dapat diperoleh jika tidak terjadi perbuatan melawan hukum. Dalam hal ini perhitungan didasarkan pada perkiraan dan adakalanya untuk menetapkan besarnya kerugian terlebih dahulu meminta seorang ahli untuk melakukan taksasi tentang besarnya kerugian akibat perbuatan melawan hukum. Dan lebih sukar adalah untuk menentukan besarnya keuntungan yang diharapkan dapat diterima dalam hal ini biasanya perhitungan dilakukan menurut kelayakan dan kewajaran.

Selanjutnya, pada umumnya penggugat yang menuntut ganti rugi harus dapat membuktikan besarnya kerugian. Akan tetapi karena sulitnya pembuktian tersebut, hakim dapat menentukan besarnya menurut rasa keadilan.



Dan mengenai pelaksanaan ganti rugi yang digugat dan diputus oleh Hakim Perdata sesuai dengan Hukum Acara Perdata.

## **B. Proses Pembayaran Ganti Rugi di Peradilan Umum**

Sebagaimana telah dikatakan bahwa ganti rugi yang digugat dan diputus oleh Hakim Perdata, pelaksanaannya sesuai dengan Hukum Acara Perdata. Namun tta cara pelaksanaannya dilakukan oleh masing-masing Badan Tata Usaha Negara yang bersangkutan merupakan pihak yang diwajibkan membayar ganti rugi akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukannya.

Pada dasarnya Bdan atau Pejabat Tata Usaha Negara baru melaksanakan Keputusan Hakim yang telah mewajibkan kepadanya untuk membayar ganti rugi kepada yang berhak. Namun pada kenyataannya masih banyak Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak melaksanakan putusan tersebut.

Menurut ketentuan yang terdapat dalam Rechtsreflemen Puitengwesteb (RBg.) yaitu peraturan Hukum Acara perdata untu daerah-daerah luar Jawa dan Madura bahwa pabila yang dihukum baik orang pribadi maupun kepada pihak yang telah dimenangkan dapat mengajukan permohonan secara lisan kepada Ketua Pengadilan Negeri (yang memeriksa dan memutus sengketa yang bersangkutan) agar keputusan tersebut dijalankan. Ketua Pengadilan atau Pamongpraja yang telah disita itu (vide Pasal 214 RBg).

Penjualan barang-barang yang disita dilaksanakan dengan perantara kantor lelang atau melihat keadaan menurut pertimbangan Ketua Pengadilan atau Jepala Pamongpraja yang dikuasakan oleh pegawai yang menjalankan sita itu atau orang

lain yang dapat dipercaya dan cakap melakukannya yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan atau Kepala Pamongpraja. Penjualan dilaksanakan dengan syarat-syarat yang biasa dipergunakan untuk itu dihadapan umum, kepada yang menawar tertinggi (vide Pasal 215 ayat 1 Rbg).

Pihak yang dihukum membayar, berhak mengatur bagaimana urutan barang-barang yang disita itu akan di jual segera. Setelah hasil penjualan mencapai jumlah untuk keputusan hukum dijalankan, ditambah ongkos-ongkos penjualan itu, makak penjualan dihentikan dan barang-barang selebihnya yang dijual dengan segera dikembalikan kepada pihak terhukum (vide Pasal 216 ayat 1 dan 2 Rbg).

Dari uraian tersebut di atas dapatlah ditarik kesimpulan, yaitu bahwa penyitaan dapatlah dilakukan terhadap harta kekayaan milik Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, apabila Pejabat Tata Usaha Negara atau Badan tersebut merupakan pihak yang dihukum untuk membayar ganti rugi berdasarkan putusan Hakim Perdata yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, namun Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu tetap ingkar atau lalai untuk memenuhi keputusan yang dimaksud.

Pada kenyataannya walaupun Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tetap ingkar atau lalai untuk membayar ganti rugi atau memenuhi Keputusan Hakim terhadap harta kekayaan milik Badan Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak pernah dilakukan penyitaan dan tidak hanya Putusan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan Kehakiman Tertinggi di Negara Republik Indonesia juga kadangkala tidak dilaksanakan.



Menurut pendapat penulis, sikap seperti itu disebabkan karena kurangnya pengertian dan pemahaman Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara akan hukum. Atau karena adanya anggapan pada diri sebagian Pejabat Tata Usaha Negara itu sendiri bahwa mereka sebagai penguasa dapat saja tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Agung jika mereka kehendaki.

Terhadap sikap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut, sepanjang pengetahuan penulis belum pernah diadakan tindakan yang tegas. Walaupun ada, masih banyak juga Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak melaksanakan putusan hakim atau putusan Mahkamah Agung.

Hal ini telah membuat banyak warga masyarakat yang telah dirugikan oleh suatu keputusan atau Pejabat Tata Usaha Negara enggan melakukan gugatan ke Pengadilan yang berwenang dan hal ini juga yang merupakan salah satu penyebab timbulnya kesengsaraan dalam banyak kehidupan masyarakat.

Menurut pendapat penulis, sikap badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut sukar untuk diperbaiki/dirubah oleh karena untuk memperbaiki/merubah sikap yang dimaksud adalah terletak pada diri pribadi Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

### **C. Proses Pembayaran Ganti Rugi di Peradilan Tata Usaha Negara**

Dalam uraian sebelumnya bahwa telah dikatakan ganti rugi dibebankan kepada APBN, apabila ganti rugi tersebut menjadi tanggung jawab Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Pusat dan atta cara pembayarannya diatur lebih lanjut oleh Menteri keuangan (vide Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 4 ayat 1 Peraturan

pemerintah Nomor 43 tahun 1991) sedangkan apabila ganti rugi tersebut merupakan tanggung jawab Badan atau pejabat Tata Usaha Negara Daerah, maka ganti rugi dimaksud dibebankan kepada APBD dan tata cara pembayarannya diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam negeri (vide Pasal 2 ayat 2 dan Pasal 4 ayat 2 Peraturan pemerintah Nomor 43 tahun 1991) telah dikeluarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 1129/KMK.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan peraturan yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 hingga saat ini belum dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri. Jadi ganti rugi yang dibebankan kepada APBD, tata cara pembayarannya dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya untuk lebih memahami isi tulisan ini penulis akan menguraikan proses pembayaran ganti rugi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991.

Dalam memutuskan dan menyelesaikan suatu sengketa Tata Usaha Negara, Hakim Tata Usaha Negara akan mengambil putusan yang dapat berisikan suatu kewajiban agar Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan untuk membayar ganti rugi kepada penggugat.

Putusan yang berisikan kewajiban pemberian ganti rugi tersebut dikirimkan kepada para pihak oleh PTUN yang menetapkan putusan. Permintaan pelaksanaan putusan pengadilan itu, diajukan oleh pihak yang bersangkutan kepada Badan Tata Usaha Negara.

Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991 bahwa dengan melampirkan putusan pengadilan, Ketua PTUN setempat atas permohonan yang berhak mengajukan permohonan penyediaan dana kepada Menteri cq. Sekretaris Jenderal atau ketua Lembaga bersangkutan yang dikenakan ganti rugi.

Yang berhak adalah orang atau ahli waris atau badan hukum perdata yang oleh PTUN dikabulkan permohonan gugatannya (vide Pasal 1 huruf b Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991).

Berdasarkan permohonan Ketua PTUN, Menteri cq. Sekretaris Jenderal atau Ketua Lembaga yang bersangkutan, mengajukan permintaan penerbitan Surat keputusan Otorisasi (SKO) kepada Menteri Keuangan cq. Direktur Jenderal Anggaran disertai dengan Putusan PTUN yang menjadi dasar permintaannya (vide Pasal 2 ayat 2 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991).

Berdasarkan SKO itu yang berhak mengajukan permohonan pembayaran ganti rugi kepada Kantor Perbendaharaan dan Kas negara (KPKN) melalui Badan Tata Usaha Negara setempat, dengan melampirkan :

- a. Surat Keputusan Otorisasi (SKO)
- b. Asli dan Salinan, foto copi petikan putusan PTUN (vide Pasal 3 ayat 1 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991)

Badan Tata Usaha Negara yang dimaksud, mengajukan Surat Perintah Pembayaran Langsung (SPPLS) kepada KPKN pembayar (vide Pasal 3 ayat 2 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991).

Kantor Perbendaharaan dan Kas negara (KPKN) menerbitkan Surat Perintah Pembayaran Langsung (SPPLS) kepada yang berhak asli petikan putusan PTUN, setelah dibubuhi cap bahwa telah dilakukan pembayaran oleh KPKN dikembalikan kepada yang berhak (vide Pasal 4 ayat 1 dan 2 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991).

Akhirnya terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang karena kesalahan atau kelalaiannya mengakibatkan negara harus membayar ganti rugi dapat dikenakan sanksi administratif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Kesimpulan merupakan jawaban terhadap hipotesa setelah dilakukan pembahasan-pembahasan dan penelitian terhadap masalah yang dihadapi. Dari kesimpulan akan terlihat apakah hipotesa dikuatkan atau sebaliknya.

Setelah dilakukan pembahasan dan penelitian, maka dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 dan didukung dengan peraturan pemerintah Nomor 43 tahun 1991, ganti rugi dalam sengketa Tata Usaha Negara semakin menjadi terlindunginya hak-hak warga masyarakat yang sekaligus dapat memenuhi rasa keadilan akibat dari suatu keputusan Peradilan Tata Usaha Negara
2. Walaupun kepada orang atau badan hukum perdata telah diberikan hak untuk melakukan penuntutan yang dapat disertai tuntutan ganti rugi, sebahagian besar dari mereka masih menggunakannya hak tersebut
3. Diberikannya hak kepada penggugat untuk menggugat ke Peradilan Umum setelah adanya Putusan Hakim Tata Usaha Negara jika dirasa kurang memuaskan, hal ini dijamin oleh perundang-undangan yang berlaku

## **B. Saran**

1. Untuk lebih menjamin rasa keadilan bagi warga masyarakat hendaknya bagi Badan atau pejabat Tata Usaha Negara dapat menunjukkan sikap mentaati hukum agar terhindar dari perbuatan yang dapat merugikan masyarakat
2. Untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat maka hendaknya penyuluhan-penyuluhan di bidang hukum lebih ditingkatkan agar warga masyarakat lebih memahami apa yang menjadi hak dan kewajibannya
3. Diharapkan kepada warga masyarakat untuk dapat menggunakan hak dan kewajiban yang diberikan dengan sebaik-baiknya



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Abduh, Muhammad, *Beberapa Ciri Khas Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas USU
- Abdullah, Rozali, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996
- Admosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981
- Amersyah, Pasrah, *Capita Selecta Filsafat Hukum*, Fakultas Hukum USU, Medan, 1986
- ....., *Ganti Rugi Menurut Ketentuan Buku III KUHPerdata*, Fakultas Hukum USU, Medan, 1974
- Badruzaman, Mariam Darius, *KUHPerdata Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasannya*, Penerbit
- Kansil, C. S. T., *Pengantar Ilmu Hukum dan tata Hukum Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1989
- Mustafa, Buchsan, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Penerbit, Alumni, Bandung, 1981
- Purbopranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Penerbit, Alumni, Bandung, 1981
- Subekti, R., *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, NV. Penerbitan dan Balai Buku Ichtar, Jakarta, 1986

## **B. Peraturan-peraturan**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang *Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman*

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*

Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 tentang *Ganti Rugi dan tata cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara*

## **C. Makalah-makalah**

Fatimah Achyar, *Ganti Rugi Pada Hakim Perdata Sehubungan Dengan Pembatalan Suatu Beschiking Oleh Hakim Administrasi*

Indroharto dan Paulus Effendi Lotulung, *Melalui Penerapan Peradilan Tata Usaha Negara Kita Ikut Mengusahakan Terciptanya Aparatur Pemerintah Yang Bersih dan Berwibawa*

Van Bauuren, P. J. J., *Tuntutan Ganti Rugi Setelah pembatalan Penetapan*