

Modul Mata Kuliah

# HUKUM TATA USAHA NEGARA

Dr. Rosmery Elsy, SH., M.Si.  
Dr. Muslim, S.Sos., M.Si.



**FAKULTAS MANAJEMEN PEMERINTAHAN**  
INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI  
JATINANGOR

**HUKUM  
TATA USAHA NEGARA**

*Data Katalog dalam Terbitan (KDT)*

**Elsye, Rosmery.**

Modul mata kuliah hukum tata usaha negara/penulis, Rosmery Elsy dan Muslim. — Sumedang: Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN, 2020.

x + 172 hlm.; 24,5 cm.

Bibliografi hlm. 171.

ISBN 978-623-7980-00-1

- |                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| 1. Bahan ajar— Modul mata kuliah. | I. Judul.    |
| II. Elsy, Rosmery.                | III. Muslim. |

342

**PERHATIAN**

**Modul ini hanya digunakan secara internal sebagai materi ajar di Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Dilarang mengandakan dan mengedarkan modul di luar Institut Pemerintahan Dalam Negeri, dan atau mengunggah pada laman internet mana pun tanpa seizin tertulis dari penulis.**

Modul Mata Kuliah

# HUKUM TATA USAHA NEGARA

Dr. Rosmery Elsy, SH., M.Si.  
Dr. Muslim, S.Sos., M.Si.



KEMENTERIAN DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA  
INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI  
FAKULTAS MANAJEMEN PEMERINTAHAN  
JATINANGOR



*Modul Mata Kuliah  
Hukum Tata Usaha Negara*

---

© Dr. Rosmery Elsy, SH, M.Si.  
Dr. Muslim. S.Sos., M.Si.

---

ISBN 978-623-7980-00-1

Terdaftar Perpunas RI: 24/04/20

---

Diterbitkan oleh  
Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN  
Telepon/Faksimili (022) 779 82 56  
Jl. Ir. Soekarno KM 20  
Jatinangor - Sumedang 45363  
E-mail: fmp@ipdn.ac.id - tufmp@ipdn.ac.id

---

Cetakan Pertama, Mei 2020

---

Setting & Desain  
alqaprint@yahoo.co.id  
*Isi di luar tanggung jawab percetakan*

---

## PRAKATA



Puji dan Syukur penulis panjatkan kehadirat Alloh SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis sehingga penulis masih diberikan kesempatan untuk dapat menyelesaikan penulisan *Modul Hukum Tata Usaha Negara*.

Modul ini merupakan kumpulan bahan ajar test yang tercetak dan merupakan pegangan dalam pembajaran mengenai Hukum Tata Usaha Negara. Modul ini disusun berdasarkan Rencana Pembelajaran Semester (RPS) meskipun masih perlu penyempurnaan agar dapat dipahami dan dimengerti baik oleh dosen penyusun maupun para dosen yang akan mengampu mata kuliah tersebut.

Modul ini terdiri dari 8 (delapan) bahasan yang akan disampaikan dalam 12 s.d. 14 kali pertemuan baik dikelas maupun di lapangan sebagai acuan dalam menyiapkan keterampilan mahasiswa (Praja). Modul ini harus dikombinasikan dengan fakta dan data aktual dilapangan.

Untuk lebih mendapatkan keterampilan bagi Praja metode pembelajarannya harus dikombinasikan dengan metode simulasi dan pengikuti secara langsung proses peradilan di PTUN.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan modul ini masih terdapat banyak kelemahan dan kekurangan karena keterbatasan pengetahuan serta wawasan, kedalaman materi maupun tata bahasa yang belum sempurna. Oleh sebab itu, dengan segala kerendahan hati penulis berharap adanya pendapat, kritik serta saran juga motivasi yang bersifat konstruktif guna penyempurnaan dimasa akan datang.

Penulis sangat menyadari bahwa modul ini masih jauh dari sempurna dan masih banyak kekurangannya. Untuk itu, demi perbaikan dan kesempurnaannya, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan dari berbagai pihak yang berkenan membacanya dan semoga modul ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pembaca pada umumnya.

Jatinangor, November 2019

Penulis,

**Rosmery Elsy**

**Muslim**

# DAFTAR ISI



Prakata .....	v
Daftar Isi.....	vii
<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Deskripsi Singkat.....	4
C. Tujuan Pembelajaran.....	4
D. Peserta Pembelajaran.....	5
<b>BAB I PENGERTIAN HUKUM.....</b>	<b>7</b>
A. Hukum Tata Usaha Negara.....	7
B. Ilmu Hukum .....	8
C. Latihan.....	19
D. Petunjuk Mengerjakan Latihan.....	19
E. Rangkungan.....	19
<b>BAB II SUMBER HUKUM.....</b>	<b>21</b>
A. Subyek Hukum .....	21
B. Obyek Hukum.....	23
C. Hubungan Hukum.....	25
D. Akibat Hukum.....	25
E. Peristiwa Hukum.....	26
F. Perbuatan Hukum.....	28

G.	Sumber Hukum.....	28
H.	Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia .....	44
I.	TAP MPR Nomor III/MPR/2000.....	53
<b>BAB III</b>	<b>NORMA (KAIDAH) SOSIAL .....</b>	<b>57</b>
A.	Manusia dan Masyarakat.....	57
B.	Pengertian Kiadah Sosial.....	58
C.	Macam-macam Kaidah/Norma Sosial.....	61
D.	Perbedaan dan Persamaan Kaidah Hukum dan Kaidah lainnya.....	68
E.	Definisi tentang Hukum.....	69
F.	Hukum dan Sanksi.....	71
G.	Fungsi Hukum .....	74
H.	Tugas Hukum.....	76
I.	Tujuan Hukum.....	77
J.	Masyarakat Hukum.....	82
<b>BAB IV</b>	<b>PENGERTIAN HUKUM TATA USAHA NEGARA .....</b>	<b>91</b>
A.	Hukum Tata Usaha Negara.....	91
B.	Tata Usaha Negara (PERATUN) .....	92
C.	Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) .....	93
D.	Asas-asas Peradilan Tata Usaha Negara.....	95
E.	Sumber-Sumber Peradilan Tata Usaha Negara.....	97
F.	Persamaan dan Perbedaannya dengan Peradilan Lain.....	98
G.	Latihan.....	100
H.	Rangkuman.....	101

<b>BAB V</b>	<b>SENKGETA TATA USAHA NEGARA.....</b>	<b>103</b>
A.	Penetapan Tertulis.....	104
B.	Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.....	104
C.	Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara .....	104
D.	Bersifat kongkrit, individual dan final.....	105
E.	Kompetansi Peradilan Tata Usaha Negara .....	107
F.	Kompetensi Relatif.....	107
G.	Kompetensi Absolut.....	108
H.	Latihan.....	111
I.	Rangkuman.....	111
<b>BAB VI</b>	<b>PENYELESAIAN SENKGETA HTUN.....</b>	<b>113</b>
A.	Banding Administratif (Administratief beroep).....	113
B.	Pengajuan Gugatan.....	121
C.	Penetapan Hari Sidang Dan Pemanggilan Para Pihak.....	123
D.	Kuasa Hukum.....	124
E.	Latihan.....	125
F.	Rangkungan.....	125
<b>BAB VII</b>	<b>PEMERIKSAAN DAN PERSIDANGAN.....</b>	<b>127</b>
A.	Pemeriksaan Pendahuluan.....	127
B.	Pemeriksaan Di Tingkat Pertama.....	130
C.	Intervensi Khusus.....	135
D.	Pemeriksaan Di Tingkat Banding.....	137
E.	Pemeriksaan Di Tingkat Kasasi dan Peninjauan Kembali.....	139
F.	Pemeriksaan di Tingkat Kasasi.....	140
G.	Pemeriksaan Peninjauan Kembali.....	142

H.	Latihan.....	146
I.	Rangkungan.....	146
AB VIII	<b>PEMBUKTIAN</b> .....	147
A.	Alat-alat Bukti.....	147
B.	Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.....	153
C.	Pelaksanaan Putusan.....	155
D.	Ganti Rugi.....	158
E.	Rehabilitasi .....	158
F.	Tugas-tugas Pemerintah dalam Negara Hukum Modern (Welvaarsstaat) .....	159
G.	Macam-macam Sumber Hukum .....	163
H.	Peraturan Perundang-undangan .....	167
I.	Latihan.....	168
J.	Rangkungan.....	169
	<b>Daftar Pustaka</b> .....	171

# PENDAHULUAN



## A. LATAR BELAKANG

Ilmu Hukum sebagaimana ilmu sosial yang mempelajari tingkah laku manusia yang dikaitkan dengan kaidah-kaidah hidupnya, yang istilah lain kaidah-kaidah hukum yang sekarang berlaku (hukum positif) dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum adalah gejala sosial, ia baru berkembang di dalam kehidupan manusia bersama. Ia tampil dalam menserasikan pertemuan antara kebutuhan dan kepentingan warga masyarakat, baik yang seusai atau saling bertentangan. Hal ini selalu berlangsung karena manusia senantiasa hidup bersama dalam suasana saling ketergantungan.

Dalam kehidupan masyarakat, maka untuk melihat gerakannya hukum, haruslah kita berada di tengah pergaulan masyarakat, di sanalah wujud hukum dapat diamati dengan rasio atau dengan perasaan.

Untuk lebih mengembangkan pengertian tentang hukum, marilah kita memperhatikan kisah-kisah di bawah ini:

- 1) Kisah tentang dua orang yang mengadakan perjanjian: seorang pembantu rumah tangga mengadakan kesepakatan bahwa ia mempunyai tugas harian untuk akan menyediakan makanan untuk seluruh anggota keluarga tuannya, sementara si tuan akan memberikan gaji sekian rupiah ditambah uang kesehatan dan tunjangan hari raya. Jadi di sini diadakan antara kedua orang itu suatu perjanjian yang mengikat; jika perjanjian ini diperlukan dengan menambah beberapa ketentuan yang menetapkan apakah yang harus dilakukan,

bilamana salah satu dari keduanya tidak menepati janjinya, maka terdapatlah suatu contoh yang menyatakan terjuwudnya hukum di dalam masyarakat.

- 2) Kisah di atas kita lanjutkan. Seandainya pembantu pada suatu ketika tidak memasak untuk seluruh keluarga tapi justru dihabiskan untuk dirinya sendiri, maka keluarga tersebut tidak ada yang dapat dimakan. Si Tuan menyalahkan pembantu karena tidak memasak untuk keluarga tuan rumah. Kemudian terjadi perselisihan kesepakatan antara tuan dan pembantunya. Di sini perlu orang lain untuk mendamaikan mereka.
- 3) Jadi perlulah kita maju selangkah lagi. Hukum itu tak usah tercatat dalam suatu buku atau surat. Bagaimanakah halnya dalam masyarakat kita yang modern ini?. Sekarang kita pergi ke tempat, di mana segala jenis perkara diadili; tempat itu ialah gedung peradilan. Di situ kita dapati dua orang penduduk negeri yang berperkara, dan perkara mereka itu telah diserahkan kepada hakim untuk diadili. Hakim itu ialah pengabdian masyarakat/manusia. Ia khusus diangkat untuk mengadili berbagai jenis perselisihan. Atau mungkin seorang mencuri atau memukul orang lain dan sebagainya, ia dibawa ke polisi, dituntut oleh jaksa dan dibawa ke pengadilan untuk diputus hukumannya. Ini dinamakan perkara pidana.
- 4) Apakah yang dilakukan oleh hakim itu?. Sesudah didengarkannya segala sesuatu yang hendak dikatakan oleh kedua pihak tadi, maka diberikannya keputusan. Dalam keputusan ini ditentukan oleh hakim apa yang harus dilakukan oleh kedua orang itu. Keputusan ini harus dituruti oleh yang bersangkutan. Jika mereka tidak sudi menurutinya, maka hakim mengambil tindakan paksaan, agar kedua belah pihak itu berbuat menurut keputusan hakim. Dengan kata lain: Peraturan yang ditetapkan oleh hakim dapat juga dipaksakan untuk dituruti oleh yang bersangkutan.

- 5) Sebelum hakim mengambil keputusan, kadang-kadang dibacakannya dahulu sebuah atau beberapa buah buku undang-undang. Dalam buku undang-undang itu tercantum penggal-penggal hukum: itulah yang dinamakan hukum yang dikitabkan atau diklasifikasi ("*gecodificeerd rech*"-code, kata Prancis yang khusus berarti kitab undang-undang). Tetapi selain undang-undang yang dikitabkan itu, adalah juga penggal-penggal hukum yang lain yang lahir dari persetujuan dalam masyarakat. Jadi: Pengertian undang-undang itu hanya terdapat sebagian dari hukum, yakni sekedar yang telah dikitabkan atau undang-undang yang terdapat di luar yang dikitabkan.
- 6) Tampaknya kesimpulan yang tersebut di atas mengandung juga suatu nasihat bagi kita. Walaupun seorang dapat membaca dan mempelajari segala undang-undang (menurut pengertian yang seluas-luasnya) yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu dan pada suatu masa yang tertentu, namun belumlah dapat ia mengatakan, bahwa ia telah mengetahui segala seluk-beluk hukum yang berlaku dalam masyarakat itu. Malahan ia akan merasa kagum bila melihat luas dan dalamnya pengertian hukum; ia akan menginsyafi keluhuran hukum itu adalah segala jenis ragamnya. Dan sebagai yang layak bagi seorang yang bijaksana, ia harus mengakui, bahwa tidaklah mungkin memanfaatkan isi pengertian hukum itu ke dalam suatu perumusan sademikian rupa, sehingga terbentuk suatu definisi untuk hukum. Dengan ini kita telah memberi jawaban sementara (walaupun secara negatif) atas pertanyaan mengenai apakah hukum itu secara lebih terperinci, dengan suatu penegasan bahwa hukum sukar sekali, kalau tidak dikatakan tidak bisa diberikan definisinya.
- 7) Tetapi pelajaran yang seluas ini dapat juga memberi hasil yang positif, yakni yang mempelajari hukum akan menemukan bahwa segala undang-undang itu mempunyai satu sifat yang sama; segala perundangan itu mengandung petunjuk-petunjuk bagi kita manusia yang hidup bersama

dalam lingkungan masyarakat, bagaimana layaknya tingkah laku kita masing-masing, bagaimanakah hendaknya kita mengatur hidup kita dalam masyarakat itu. Yang baik dan yang buruk, dirumuskan dalam norma yang memerintah atau menganjurkan dan yang melarang.

Seperti sementara dapat dirumuskan, bahwa hukum itu adalah kumpulan dari berbagai aturan-aturan hidup (tertulis atau tidak tertulis), yang menentukan apakah yang patut dan tidak patut dilakukan oleh seseorang dalam pergaulan hidupnya, suatu hal yang khusus yang terdapat pada peraturan-peraturan hidup itu, yakni bahwa untuk pentaatan ketentuan itu dapat dipaksakan berlakunya.

## **B. DESKRIPSI SINGKAT**

Praja Mampu mengidentifikasi dan menganalisa sumber-sumber hukum, perkara-perkara hukum, subyek hukum dan pertikaian seputar warga negara dan negara serta hubungan keduanya, mengembangkan sikap berlandaskan hukum dan hukum menjadi panglima tertinggi dalam bernegara dan berbangsa. Menempatkan Indonesia sebagai negara hukum yang segala persoalan dan pertentangan yang terjadi dapat diselesaikan secara adil dan bijaksana sesuai dengan hukum yang berlaku

## **C. TUJUAN PEMBELAJARAN**

Praja memahami dan menguasai serta dapat menganalisa sumber-sumber hukum, perkara-perkara hukum, subyek hukum dan pertikaian seputar warga negara dan negara serta hubungan keduanya, mengembangkan sikap berlandaskan hukum dan hukum menjadi panglima tertinggi dalam bernegara dan berbangsa. Menempatkan Indonesia sebagai negara hukum yang segala persoalan dan pertentangan yang terjadi dapat diselesaikan secara adil dan bijaksana sesuai dengan hukum yang berlaku

#### **D. PESERTA PEMBELAJARAN**

1. Prasyarat Kompetensi, mahasiswa harus telah mendapatkan atau lulus mata kuliah pengantar ilmu hukum
2. Standar Kompetensi, mahasiswa berkontribusi dalam meningkatkan mutu hukum dan peradilan di Indonesia
3. Kompetensi Dasar, mahasiswa mampu menguasai konsep/ teori negara hukum dan sumber-sumber hukum serta obyek hukum



## PENGERTIAN HUKUM



### A. HUKUM TATA USAHA NEGARA

**H**ukum Tata Usaha Negara termasuk dalam salah satu bidang studi hukum yang merupakan konsep dalam mempelajari hukum secara lengkap. Hukum Tata Usaha Negara berusaha menjelaskan tentang keadaan, inti, dan maksud serta tujuan dari bagian-bagian penting dari hukum serta pertalian antara berbagai bagian tersebut dengan ilmu pengetahuan hukum.

Hukum Tata Usaha Negara merupakan mata kuliah dasar yang mengantarkan atau menunjukkan dan menjelaskan jalan kearah cabang-cabang Ilmu Hukum. Hukum Tata Usaha Negara memberikan pengertian-pengertian dasar dari berbagai istilah dalam mempelajari ilmu hukum. Adapun kedudukan ilmu hukum di samping ilmu-ilmu yang lain sangatlah penting, dalam ilmu pengetahuan hukum yang dipelajari adalah tingkah laku manusia khususnya tentang norma atau kaidah-kaidah hidup yang dilarang dan yang harus dilakukan.

Seperti ilmu sosial lainnya, ilmu pengetahuan hukum berkembang pesat dalam rangka menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat, dari perkembangan yang pesat tersebut melahirkan cabang-cabang ilmu dalam rumpun ilmu hukum itu sendiri, seperti hukum pidana, hukum perdata, hukum tata Negara, hukum dagang dan sebagainya.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Hukum Tata Usaha Negara *merupakan dasar untuk mempelajari lebih lanjut dalam studi*

*hukum. Apabila ilmu pengantar ini tidak secara seksama dan tuntas dipelajari, tidaklah mungkin dapat diperoleh pengertian yang baik tentang berbagai cabang ilmu hukum baik yang privat maupun yang publik.*

Untuk membantu anda dalam mempelajari hukum lebih lanjut, perlu bantuan pertanyaan mendasar tentang hukum, antara lain:

1. Apa itu hukum?
2. Di mana bergeraknya hukum dapat diamati?
3. Apakah maksud dan tujuan serta keinginan hukum?
4. Bagaimana hukum dapat mencapai tujuannya?

Pertanyaan –pertanyaan reflektif di atas akan kita bahas dalam buku pengantar ini. Tentu saja anda akan lebih lengkap jika membaca buku-buku sejenis sebagai bahan rujukan.

## **B. ILMU HUKUM**

Ilmu Hukum sebagaimana ilmu sosial yang mempelajari tingkah laku manusia yang dikaitkan dengan kaidah-kaidah hidupnya, yang istilah lain kaidah-kaidah hukum yang sekarang berlaku (hukum positif) dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum adalah gejala sosial, ia baru berkembang di dalam kehidupan manusia bersama. Ia tampil dalam menserasikan pertemuan antara kebutuhan dan kepentingan warga masyarakat, baik yang seusai atau saling bertentangan. Hal ini selalu berlangsung karena manusia senantiasa hidup bersama dalam suasana saling ketergantungan.

Dalam kehidupan masyarakat, maka untuk melihat gerakanya hukum, haruslah kita berada di tengah pergaulan masyarakat, di sanalah wujud hukum dapat diamati dengan rasio atau dengan perasaan.

Untuk lebih mengembangkan pengertian tentang hukum, marilah kita memperhatikan kisah-kisah di bawah ini:

- 1) Kisah tentang dua orang yang mengadakan perjanjian: seorang pembantu rumah tangga mengadakan kesepakatan bahwa ia mempunyai tugas harian untuk akan menyediakan

makanan untuk seluruh anggota keluarga tuannya, sementara si tuan akan memberikan gaji sekian rupiah ditambah uang kesehatan dan tunjangan hari raya. Jadi di sini diadakan antara kedua orang itu suatu perjanjian yang mengikat; jika perjanjian ini diperlukan dengan menambah beberapa ketentuan yang menetapkan apakah yang harus dilakukan, bilamana salah satu dari keduanya tidak menepati janjinya, maka terdapatlah suatu contoh yang menyatakan terjuwudnya hukum di dalam masyarakat.

- 2) Kisah di atas kita lanjutkan. Seandainya pembantu pada suatu ketika tidak memasak untuk seluruh keluarga tapi justru dihabiskan untuk dirinya sendiri, maka keluarga tersebut tidak ada yang dapat dimakan. Si Tuan menyalahkan pembantu karena tidak memasak untuk keluarga tuan rumah. Kemudian terjadi perselisihan kesepakatan antara tuan dan pembantunya. Di sini perlu orang lain untuk mendamaikan mereka.
- 3) Jadi perlulah kita maju selangkah lagi. Hukum itu tak usah tercatat dalam suatu buku atau surat. Bagaimanakah halnya dalam masyarakat kita yang modern ini?. Sekarang kita pergi ke tempat, di mana segala jenis perkara diadili; tempat itu ialah gedung peradilan. Di situ kita dapati dua orang penduduk negeri yang berperkara, dan perkara mereka itu telah diserahkan kepada hakim untuk diadili. Hakim itu ialah pengabdian masyarakat/manusia. Ia khusus diangkat untuk mengadili berbagai jenis perselisihan. Atau mungkin seorang mencuri atau memukul orang lain dan sebagainya, ia dibawa ke polisi, dituntut oleh jaksa dan dibawa ke pengadilan untuk diputus hukumannya. Ini dinamakan perkara pidana.<sup>1</sup>
- 4) Apakah yang dilakukan oleh hakim itu?. Sesudah didengarkannya segala sesuatu yang hendak dikatakan oleh kedua pihak tadi, maka diberikannya keputusan. Dalam keputusan ini

---

1 Proses mulai dari polisi yang menyidik sampai keputusan hakim dinamakan Hukum Acara Pidana.

ditentukan oleh hakim apa yang harus dilakukan oleh kedua orang itu. Keputusan ini harus dituruti oleh yang bersangkutan. Jika mereka tidak sudi menurutinya, maka hakim mengambil tindakan paksaan, agar kedua belah pihak itu berbuat menurut keputusan hakim. Dengan kata lain: Peraturan yang ditetapkan oleh hakim dapat juga dipaksakan untuk dituruti oleh yang bersangkutan.

- 5) Sebelum hakim mengambil keputusan, kadang-kadang dibacakannya dahulu sebuah atau beberapa buah buku undang-undang.<sup>2</sup> Dalam buku undang-undang itu tercantum penggal-penggal hukum: itulah yang dinamakan hukum yang dikitabkan atau diklasifikasi ("*gecodificeerd rech*"-code, kata Prancis yang khusus berarti kitab undang-undang). Tetapi selain undang-undang yang dikitabkan itu, adalah juga penggal-penggal hukum yang lain yang lahir dari persetujuan dalam masyarakat. Jadi: Pengertian undang-undang itu hanya terdapat sebagian dari hukum, yakni sekedar yang telah dikitabkan atau undang-undang yang terdapat di luar yang dikitabkan.
- 6) Tampaknya kesimpulan yang tersebut di atas mengandung juga suatu nasihat bagi kita. Walaupun seorang dapat membaca dan mempelajari segala undang-undang (menurut pengertian yang seluas-luasnya) yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu dan pada suatu masa yang tertentu, namun belumlah dapat ia mengatakan, bahwa ia telah mengetahui segala seluk-beluk hukum yang berlaku dalam masyarakat itu. Malahan ia akan merasa kagum bila melihat luas dan dalamnya pengertian hukum; ia akan menginsyafi keluhuran hukum itu adalah segala jenis ragamnya. Dan sebagai yang layak bagi seorang yang bijaksana, ia harus mengakui, bahwa tidaklah mungkin memanfaatkan isi pengertian hukum itu ke dalam suatu perumusan sademikian rupa, sehingga terbentuk suatu definisi untuk

---

<sup>2</sup> Undang-undang adalah keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah, melalui proses perundang-undangan yang dilakukan oleh yang berwenang untuk itu, yaitu badan pembuat undang-undang.

hukum. Dengan ini kita telah memberi jawaban sementara (walaupun secara negatif) atas pertanyaan mengenai apakah hukum itu secara lebih terperinci, dengan suatu penegasan bahwa hukum sukar sekali, kalau tidak dikatakan tidak bisa diberikan definisinya.

- 7) Tetapi pelajaran yang seluas ini dapat juga memberi hasil yang positif, yakni yang mempelajari hukum akan menemukan bahwa segala undang-undang itu mempunyai satu sifat yang sama; segala perundangan itu mengandung petunjuk-petunjuk bagi kita manusia yang hidup bersama dalam lingkungan masyarakat, bagaimana layaknya tingkah laku kita masing-masing, bagaimanakah hendaknya kita mengatur hidup kita dalam masyarakat itu. Yang baik dan yang buruk, dirumuskan dalam norma yang memerintah atau menganjurkan dan yang melarang.

Seperti sementara dapat dirumuskan, bahwa hukum itu adalah kumpulan dari berbagai aturan-aturan hidup (tertulis atau tidak tertulis), yang menentukan apakah yang patut dan tidak patut dilakukan oleh seseorang dalam pergaulan hidupnya, suatu hal yang khusus yang terdapat pada peraturan-peraturan hidup itu, yakni bahwa untuk pentaatan ketentuan itu dapat dipaksakan berlakunya. Namun, uraian di atas belum menjelaskan maksud dan tujuan hukum, belum jelas apa sebenarnya keinginan hukum itu. Untuk itu baiklah kita ikuti deskripsi di bawah ini:

- 1) Dalam pergaulan hidup manusia, kepentingan-kepentingan manusia bisa senantiasa bertentangan satu sama lain. Maka tujuan hukum adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan itu. Akan tetapi justru oleh karena kepentingan-kepentingan itu saling bertentangan, maka tidaklah mungkin hukum itu dapat memberi perlindungan penuh terhadap kepentingan-kepentingan yang satu, serta mengabaikan kepentingan-kepentingan orang yang lain. Karena, bukankah perlindungan sepenuhnya dari kepentingan orang yang satu, berarti pengabaian kepentingan orang, yang lain sebagian

atau seluruhnya. Jadi, penjagaan kepentingan ini terpaksa mencari jalan tengah sehingga mencapai kompromi.

- 2) Hukum itu mencari jalan untuk memecahkan soal ini, yakni dengan mempertimbangkan seteliti-telitinya kedua jenis kepentingan yang bertentangan itu, sehingga terdapat keseimbangan. Jadi, hukum itu menunjukkan usaha pada penyelesaian masalah tadi dengan cara adil, ialah suatu penyelesaian yang mengadakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang pada hakikatnya bertentangan, sehingga masing-masing memperoleh sebanyak-banyaknya apa yang patut diterima yang hakikatnya tidak dapat memberi kepuasan untuk semua pihak.
- 3) Pada dasarnya manusia itu adalah bersifat ingin didahulukan kepentingannya, ia senantiasa berusaha memperbesar serta mengemukakan kepentingan-kepentingan, dengan merugikan kepentingan-kepentingan sesama manusia lainnya. Masing-masing sesamanya berusaha supaya kebutuhan-kebutuhannya dipenuhi sebanyak-banyaknya. Inilah masalah manusia yang antara lain menuntut perwasiatan melalui hukum.
- 4) Akan tetapi, kelobaan tidak mengenal batas, acapkali di tahan-tahan, yakni oleh berjenis-jenis hal. Seperti misalnya:
  - a) Persaingan antara satu dengan yang lain (pada satu jenis kepentingan ditujukan kepada orang banyak yang saling bertentangan).
  - b) Kepentingan-kepentingan yang bertentangan terhadap pada seorang oknum (hari ini A adalah pembeli, besok ia penjual; sekarang B menjadi sumber pemberi gadai; dalam suatu perselisihan X adalah penuntut, tetapi dalam perkara yang lain ia lah yang terdakwa).
  - c) Pemerintah bertindak sebagai pencipta dan pembentuk hukum, dalam melaksanakan tugasnya itu, pemerintah senantiasa berusaha memperhatikan dengan jujur dan dengan tidak memihak kepada siapapun juga, segala kepentingan yang berbeda-beda itu (untuk memeriksa suatu perkara selamanya ditunjuk seorang hakim

yang tidak mempunyai kepentingan apa-apa dalam perkara itu: undang-undang senantiasa menghendaki pemeliharaan segala jenis kepentingan).

- 5) Hukum menghendaki perlakuan yang sama untuk semua orang, serta diaturnya dalam ketentuan hukum, inilah yang dinamakan persamaan hak.
- 6) Persamaan hak ini berdasarkan suatu azas yang luhur, yang sebenarnya tidak termasuk dalam lapangan hukum, tetapi di lapangan etika. Azas yang luhur itu ialah keadilan. Keadilan itu memerangi sifat manusia yang hanya mau mementingkan diri sendiri (*egoisme*), ia menghendaki suatu susunan masyarakat yang sungguh-sungguh adil dan jujur, ia hendak memberikan kepada masing-masing segala sesuatu yang merupakan hak mutlaknya.<sup>3</sup>
- 7) Persamaan hak yang terbit dari prinsip keadilan, mengandung pengertian, bahwa untuk hal-hal yang bersamaan, berlaku pula peraturan-peraturan yang sama: yang bersamaan dalam peristiwa-peristiwa itu mendapat perlakuan yang sama, dan hal-hal yang tidak bersamaan memperoleh perlakuan yang berbeda-beda, setimpal dengan penyimbangan dari keadaan yang norma. Themis adalah dewi keadilan bagi bangsa Yunani, biasa digambarkan sebagai seorang perempuan yang berdiri tegak memegang neraca, sedang matanya tertutup berbalutkan kain, dan tangan yang lain memegang pedang.
- 8) Beberapa ahli filsafat memandang keadilan itu sebagai satu-satunya pedoman bagi hukum. Jadi, menurut pendapat mereka, hukum itu semata-mata menghendaki keadilan. Mereka yang berpendirian sedemikian adalah penganut menghendaki keadilan. Mereka yang berpendirian sedemikian adalah penganut-penganut aliran etika.
- 9) Kadang-kadang undang-undang mewajibkan hakim, bilamana ia hendak memberi keputusan, memperhatikan keadilan

---

<sup>3</sup> Sejarah menunjukkan betapa hak-hak azasi manusia diperjuangkan agar mendapat perlindungan.

atau kepatutan; kadang-kadang undang-undang mewajibkan hakim juga menetapkan supaya hubungan antara dua pihak yang berperkara diadakan dengan itikad baik. Dengan ini undang-undang memberi kesempatan kepada hakim untuk menjalankan keadilan itu secara seksama, karena olehnya itu hakim dapat memperhitungkan sepenuhnya keadaan-keadaan khusus dari tiap-tiap hal yang tertentu. Akan tetapi, kemungkinan ini yang melulu berdasarkan azas-azas etika adalah suatu pengecualian dalam hukum.

- 10) Karena bukankah: keadilan yang dipegang terus menerus, menuntut, supaya tiap-tiap hal senantiasa ditinjau dan dipertimbangan sendiri-sendiri. Hal ini berarti bahwa bila mana tiap-tiap orang harus mendapat sebanyak-banyaknya apa yang patut diperolehnya, maka hukum itu selamanya terjerumus dalam penyelidikan perkara-perkara yang bagian yang kurang penting, soal-soal detail. Akibatnya ialah bahwa hukum tak dapat menarik garis-garis besar, tak dapat menyusun peraturan-peraturan umum. Dan bilamana demikian halnya, maka hukum tidak dapat juga menjalankan tugasnya dengan baik, karena hal yang demikian hanya mendatangkan kerugian bagi kepastian hukum, dan kurang pandangan-pandangan objektif di dalamnya.
- 11) Pada prinsipnya hukum itu terpaksa juga menetapkan azas-azas dalam garis-garis besarnya. Jika diberikan peraturan-peraturan mengenai jual beli, maka tidaklah dipersoalkan barang-barang yang mana yang diperjual belikan, ataukah mahal murahnya benda itu. Yang terpenting dalam hal jual beli itu ialah supaya yang bersangkutan mengetahui peraturan-peraturan yang harus dipatuhi (pemenuhan hak-hak dan kewajibannya). Azas-azas umum sedemikian mengadakan kepastian hukum. Suatu system hukum yang tidak mempunyai azas-azas umum adalah system hukum yang terlalu dibuat-buat.
- 12) Jika keputusan hakim tergantung pada pelbagai macam faktor yang sering merupakan faktor-faktor yang kebetulan,

yakni faktor-faktor yang harus diperhitungkan bila harus menjalankan keadilan dengan sesama, maka tak dapat tidak faktor-faktor itu akan mempengaruhi juga pengambilan keputusan oleh hakim. Dengan kata lain: kepastian hukum akan terdesak oleh karenanya.

- 13) Maka, dapatlah dikatakan bahwa kepastian hukum (yang senantiasa hendak melihat sifat-sifat umum dalam tiap-tiap hal), menurut azasnya berlawanan dengan keadilan (yang senantiasa hendak melihat sifat-sifat yang khusus dalam tiap-tiap hal). *Kepastian hukum adalah syarat mutlak, bila dikehendaki supaya hukum dapat menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya; keadilan dijadikan pedoman bagi kebenaran isi hukum. Kedua-duanya (kepastian hukum dan keadilan) bertentangan satu sama lain, serta menerbitkan perselisihan yang tak dapat dibilangkan. Akan tetapi kedua-duanya dibutuhkan agar hukum dapat menyelenggarakan tugasnya dengan baik serta dapat mencapai maksudnya.* Oleh karenanya, haruslah dicari jalan yang paling luwes yang dapat diterima oleh sebanyak mungkin pihak-pihak yang berkepentingan. Agar kepastian hukum tidak mati melainkan di dalamnya terkandung keadilan dan sebaliknya. Sebagai kritik terhadap aliran etika dapat dikatakan bahwa teori-teori aliran etika itu, walaupun mengandung kebenaran, namun terlalu berat sebelah, karena penganut-penganutnya melupakan kepastian hukum, serta pengaruhnya terhadap keadilan.
- 14) Di Inggris orang mengutamakan keserasian hukum (teori yang *utilistis*). Menurut pikiran mereka, pergaulan hidup menghendaki pemberian kebutuhan-kebutuhan hidup yang sebanyak-banyaknya kepada anggota-anggotanya dengan mengadakan usaha-usaha yang sekurang-kurangnya. Teori yang berdasarkan pandangan ekonomis ini dibenarkan serta dianjurkan, misalnya oleh John Stuart Mill (*utilitarianism*; 1963). Teori itu berpendapat bahwa manusia yang bersifat tamak itu dalam kelobaannya harus bekerja dengan sekuat tenaga untuk mencapai sesuatu hal; dan yang diperolehnya

itu adalah pula sedikit. Akan tetapi bilamana manusia-manusia dalam masyarakat, dengan menaruh cinta kasih terhadap sesamanya, serta saling mengertikan kebutuhan-kebutuhan yang satu dengan yang lainnya, sudi dekat mendekati, niscaya hasil usaha dan yang diperoleh bersama-sama akan jauh lebih besar daripada hasil usaha sendiri-sendiri. Hukum yang mengatur masyarakat semacam itu menganut azas-azas keserasian, kemanfaatan hukum. Jadi tujuan hukum dalam hal sedemikian ialah mempertinggi kemampuan orang-orang semuanya yang terjalin dalam lingkungan hukum itu.

- 15) Bila orang menerima pendirian yang materialistis itu, maka hasil yang diperoleh sekali-kali tak akan memuaskan. Hukum yang semata-mata menghendaki keserasian, menyangkal segala dorongan yang mulia. Janganlah hendaknya dilupakan unsur etika dalam hukum itu, walaupun patut janganlah hendaknya dilupakan unsur etika dalam hukum itu, walaupun patut diberi penghargaan pada hukum yang mengf diberi penghargaan pada hukum yang mengutamakan keserasian itu. Hukum mencaapai kebaikan dan beneran, hukum menghendaki keadilan. Hal ini sekali-kali tidak bertentangan dengan pernyataan penganut-penganut teori utilistis keadilan. Hal ini sekali-kali tidak bertentangan dengan pernyataan penganut-penganut teori utilistis yang menerangkan bahwa hukum itu adalah untuk manusia dan harus memperhatikan kepentingan-kepentingannya. Tidak diperlukan hukum yang tepat.
- 16) Dalam uraian pandangan tersebut, telah dicapai langkah yang jauh. Baiklah hendaknya diinsyafi benar-benar akan kedua sifat hukum yang terpenting, yakni keadilan dan kemanfaatan. Tetapi sebenarnya pertanyaan awal ialah: apakah maksud tujuan hukum? Dengan kata lain: bagaimanakah masyarakat itu seharusnya dengan mempertahankan azas-azas keadilan dan kemanfaatan?.
- 17) Suatu masyarakat yang mengenal keadilan serta dapat melaksanakan kepastian hukum dan mendapat bantuan

dari hukum dalam mengadakan kebutuhan-kebutuhan hidup sebanyak-banyaknya, yang dengan adil dibagi-bagikan kepada anggota-anggotanya, sedaya, sedangkan kebutuhan-kebutuhan hidup itu diperoleh dengan usaha tenaga yang sekurang-kurangnya, masyarakat sedemikian adalah masyarakat yang dicita-citakan oleh setiap insan, setiap bangsa. Keseimbangan dalam masyarakat itu tak akan terganggu karena keamanan dan kesejahteraan meliputi seluruh anggota-anggotanya.

- 18) Inilah maksud tujuan hukum yang sebenar-benarnya. *Hukum menghendaki kerukunan dan perdamaian dalam pergaulan hidup bersama*. Hukum itu mengisi kehidupan yang jujur dan damai dalam seluruh lapisan masyarakat.
- 19) Perundang-undangan tertua yang diketahui dari studi hukum ialah perundangan Hammourabi, Raja Babylonia ( $\pm$  2000 tahun sebelum masehi) maksud tujuan hukum dalam perundang-undangan itu berintikan ketentuan yang menyatakan "*Janganlah hendaknya yang kuat merugikan yang lemah*". Dalam kitab-kitab suci dijumpai juga buah-buah pikiran yang sama. Tetapi dalam perkembangan berikutnya, buah pikiran tersebut berkembang misalnya dalam tampak dalam pemikiran Thomas Hobbes (1588-1679). Namun menarik ialah, bahwa apa yang dahulu dinamakan oleh bangsa Jerman Kuno "*damai*" (*vrede*), disebut sekarang, "*terbit hukum*" (*rechtsorde*). Bangsa Jerman Kuno menamakan keputusan hakim: "*perintah damai*" (*vrededan, vredegebod*); penjahat dinamakan "*tak berdamai*" (*vredeloos*) dan kejahatan dipandang sebagai "*pemutus damai*" (*vredebreuk*). Dalam segala kata-kata itu "*vrede*" mengandung pengertian: tertib hukum. Di sini tersirat bahwa suasana damai akan terlaksana apabila terwujud tertib hukum.

Hukum dapat mencapai tujuannya apabila dapat menyeimbangkan antara kepastian hukum dan keadilan, atau keserasian antara kepastian yang bersifat umum atau obyektif dan penerapan keadilan

secara khusus yang bersifat subyektif. Untuk mencapai keseimbangan dan keserasian antara kepastian hukum dan keadilan diperlukan beberapa persyaratan, di antaranya:

- 1) Kaidah-kaidah Hukum, serta menerapannya sebanyak mungkin mendekati citra masyarakat.
- 2) Pelaksana penegak hukum dapat mengemban tugas sesuai tujuan dan keinginan hukum.
- 3) Masyarakat di mana hukum itu berlaku, taat dan sadar akan pentingnya hukum bagi keadilan dan kesejahteraan serta menghayati akan keinginan hukum demi keadilan. Dalam usaha memenuhi syarat-syarat tersebut demi tercapainya keserasian itu fungsi hukumpun berkembang, hukum berfungsi sebagai sarana pendorong pembangunan dan sebagai sarana kritik sosial.

Kenyataan bahwa Pengantar Ilmu Hukum yang dipelajari hingga kini didasarkan azas bahan-bahan yang ditulis oleh para sarjana Belanda atau sarjana hukum kita yang dalam penyusunan artikelnya banyak menggunakan tulisan Guru Besar Belanda yang karyanya ditulis saat Hindia Belanda, jauh sebelum proklamasi 17 Agustus 1945.

Memang beberapa tahun terakhir untuk memecahkan masalah ini telah ada beberapa buku tentang Ilmu Hukum yang ditulis berlandas pada karya-karya mutakhir yang diupayakan memenuhi kebutuhan bahan pelajaran dewasa ini, seperti karya Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka "*Ilmu Hukum*"; namun karya-karya semacam itu belum banyak, di samping belum disusun dengan sistematis yang berdasarkan pedoman yang diharapkan dapat memberi petunjuk untuk pembobotan minimal bagi mahasiswa, seperti berdasarkan "pohon ilmu pengetahuan hukum", misalnya.

Masalah ini perlu di "jawab" dengan beberapa buku-buku pengantar yang ditulis dengan bersandar pada pembobotan yang diharapkan dapat memberikan calon-calon sarjana yang mempelajari ilmu hukum agar dapat dihasilkan ahli-ahli hukum yang mampu berperan dalam pembangunan, yakni mereka yang benar-benar menghayati masyarakat Indonesia dan citra hukum yang didambakan.

Untuk ambil bagian dalam upaya membobotkan pengetahuan ilmu termaksud usaha tulisan ini disusun.

### **C. LATIHAN**

Untuk memperoleh pemahaman yang lebih oleh praja mengenai materi yang sudah dipaparkan, maka praja diwajibkan mengerjakan soal latihan di bawah ini:

1. Jelaskan Pengertian Ilmu Hukum
2. Hukum Tata Usaha Negara merupakan suatu cabang dari ilmu Hukum mengapa?
3. Bagaimana hubungan ilmu hukum dengan ilmu-ilmu sosial lainnya
4. Jelaskan apa yang dimaksud dengan peristiwa hukum

### **D. PETUNJUK MENERJAKAN LATIHAN**

Baca dan pahami dengan baik materi pembahasan 1 di atas mengenai ilmu hukum dan arti hukum serta bagian-bagian ilmu hukum dalam menyelesaikan semua soal di atas. jawablah dengan teliti dan sistematis, agar lebih yakin praja dapat mengadakan diskusi dan tanya jawab dengan teman-teman sekelas.

### **E. RANGKUNGAN**

Ilmu Hukum sebagaimana ilmu sosial yang mempelajari tingkah laku manusia yang dikaitkan dengan kaidah-kaidah hidupnya, yang istilah lain kaidah-kaidah hukum yang sekarang berlaku (hukum positif) dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum adalah gejala sosial, ia baru berkembang di dalam kehidupan manusia bersama. Ia tampil dalam menserasikan pertemuan antara kebutuhan dan kepentingan warga masyarakat, baik yang seusai atau saling bertentangan. Hal ini selalu berlangsung karena manusia senantiasa hidup bersama dalam suasana saling ketergantungan.

Dalam kehidupan masyarakat, maka untuk melihat geraknya hukum, haruslah kita berada di tengah pergaulan masyarakat, di sanalah wujud hukum dapat diamati dengan rasio atau dengan perasaan.

## SUMBER HUKUM



### A. SUBYEK HUKUM

**S**ubyek hukum atau *subject van een recht*, yaitu “orang” yang mempunyai hak, manusia pribadi atau badan hukum yang hendak, berkehendak atau melakukan perbuatan hukum. Badan hukum adalah perkumpulan atau organisasi yang didirikan dan dapat bertindak sebagai subyek hukum, misalnya dapat memiliki kekayaan, mengadakan perjanjian, dan sebagainya. Sedangkan perbuatan yang dapat menimbulkan akibat hukum antara lain tindakan seseorang berdasarkan suatu ketentuan hukum yang dapat menimbulkan hubungan hukum, yaitu akibat yang timbul dari hubungan seperti perkawinan antara laki-laki dan wanita, yang oleh karenanya memberikan dan membebankan hak-hak dan kewajiban-kewajiban pada masing-masing pihak.

Dalam hukum internasional, subyek hukum dapat secara individual ataupun Negara. Penjelasan lebih mendalam mengenai istilah subyek hukum ini dapat dipelajari dari karya Logemann: *Over th Theory van een steling staatrecht, 10 + Vinogradoff: common sense in law*, Chapter III).

Subyek hukum adalah pendukung hak dan kewajiban, subyek hukum ada dua macam yaitu:

1. Manusia atau orang (*Naturlijke person*)

Setiap manusia adalah subyek hukum yang mempunyai hak

dan kewajiban. Pasal 2 ayat 2 KUH Perdata mengatakan bahwa anak yang masih dalam kandungan ibunya telah dianggap mendukung hak, kalau kepentingannya memerlukan perampasan hak subyek hukum tidak dibenarkan/dilarang. Pasal 3 KUH Perdata mengatakan “tiada satu hukum manapun mengakibatkan kematian perdata atau kehilangan hak perdata bagi subyek hukum. Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila melarang manusia dijadikan sebagai obyek hukum. UUD 1945 hak-hak warga Negara diatur dalam pasal 27 ayat 1 dan 2, pasal 23, pasal 30 dan pasal 31, dimana semua warga Negara mempunyai hak-hak dan kewajiban. Semua manusia mempunyai kewenangan hukum, akan tetapi tidak semua manusia cakap hukum. Seseorang dianggap cakap hukum apabila ia telah dianggap cukup cakap untuk mempertanggungjawabkan sendiri segala tindakannya.

Seseorang dianggap tidak cakap hukum apabila:

- a. Tidak memenuhi syarat umur
  - b. Orang yang terganggu jiwanya
  - c. Orang yang diletakkan dibawah pengampunan
  - d. Orang dalam keadaan sakit berat/sekarat
2. Badan Hukum (*Recht Person*)

Badan hukum sebagai subyek hukum adalah pendukung hak dan kewajiban. Badan hukum adalah perkumpulan yang sengaja didirikan dan dapat bertindak sebagai subyek hukum dan memiliki kekayaan sendiri, mengadakan perjanjian sendiri dan mempunyai pengurus. Tindakan atau perbuatan badan hukum itu dapat dan menimbulkan akibat hukum. Di dalam pergaulan hidup dikenal dua macam subyek hukum, yaitu:

- a. Badan Hukum Publik, seperti Negara, Propinsi, Kabupaten, Kota dan sebagainya.
- b. Badan Hukum Privat, yaitu yang diatur di dalam hukum perdata. Misalnya koperasi, perseroaan terbatas, yayasan, CV, Firma dan sebagainya.

- c. Badan Hukum yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan anggotanya misalnya koperasi.

## **B. OBYEK HUKUM**

Obyek hukum adalah segala sesuatu yang berguna bagi subyek hukum dan menjadi pokok adanya hubungan hukum dan dapat dikuasai oleh subyek hukum. Biasanya obyek hukum adalah benda dan hak. Apakah setiap benda merupakan obyek hukum? Sesuatu benda agar menjadi obyek hukum haruslah memenuhi syarat-syarat, yaitu:

- a. Berguna bagi subyek hukum;
- b. Dapat menjadi obyek suatu hubungan hukum;
- c. Dapat dikuasai oleh subyek hukum.

Dalam KUH Perdata dikenal beberapa macam benda, yaitu:

1. Benda berwujud dan benda tidak berwujud;
2. Benda bergerak dan benda tidak bergerak;
3. Benda yang tidak habis dipakai dan benda yang habis dipakai;
4. Benda yang dapat diganti dan benda yang tidak dapat diganti;
5. Benda yang dapat diperdagangkan dan benda yang tidak dapat diperdagangkan;
6. Benda yang dapat dibagi dan benda yang tidak dapat dibagi;
7. Benda material dan benda tidak material (ciptaan orang).

Benda berwujud (pasal 503 KUH Perdata) yaitu benda yang dapat dilihat dengan panca indera, diraba, misalnya tanah, rumah dan sebagainya.

Sedangkan benda tidak berwujud yaitu segala hak. Benda bergerak dan tidak bergerak (pasal 504). Benda bergerak dapat dibedakan, yaitu:

1. Karena sifatnya dapat bergerak sendiri misalnya hewan;
2. Karena maksud dan tujuannya, misalnya kursi, meja, barang-barang pabrik yang tidak tertanam;
3. Karena ketetapan undang-undang, misalnya hak memetik hasil, hak atas bunga yang belum dibayar, hak tuntutan, saham-saham dan lain-lain.

Benda tidak bergerak (pasal 506-508 KUH Perdata) dapat dibedakan dalam:

1. Karena sifatnya misalnya: tanah, bangunan, tanaman dan pepohonan;
2. Karena maksud dan tujuan, misalnya lukisan yang tertanam di tembok termasuk cermin, mesin-mesin pabrik yang tertanam;
3. Karena ketetapan undang-undang, misalnya kapal terbang, laut dan sebagainya.

Benda yang habis dipakai misalnya: bensin, arang, kayu bakar dan benda-benda yang tidak habis dipakai misalnya: kursi, meja dan sebagainya.

Benda yang dapat diganti, misalnya uang, beras dan benda yang tidak dapat diganti misalnya mata uang (pasal 1714 ayat 2 KUH Perdata).

Benda yang diperdagangkan, yaitu segala macam benda yang dapat diperjualbelikan. Sedangkan benda yang tidak dapat diperdagangkan misalnya benda-benda yang tidak boleh diperjualbelikan, karena barang tersebut dipergunakan untuk kepentingan umum, misalnya jalan raya, tanam-tanaman, benteng-benteng dan sebagainya.

Benda yang dapat dibagi adalah benda-benda yang dalam satu kesatuan dapat dibagi-bagi dengan tidak mengurangi nilai barang itu, misalnya beras, minyak tanah. Sedangkan benda yang tidak dapat dibagi adalah barang dalam satu kesatuan yang tidak dapat dibagi-bagi, misalnya pemilik bersama seekor sapi, baru dapat dibagi apabila sapi itu dijual dan uang dibagikan kepada masing-masing pemiliknya.

Benda material adalah barang-barang yang dapat dilihat, diraba wujudnya sedangkan benda-benda yang tidak material adalah berupa barang ciptaan orang, pikiran yang ditulis dalam buku, gambar yang dipertunjukkan dalam film, penemuan-penemuan baru dalam bidang teknik dan sebagainya.

### **C. HUBUNGAN HUKUM**

Hubungan hukum adalah hubungan antara subyek hukum yang diatur oleh hukum. Isinya adalah hak dan kewajiban masing-masing pihak. Misalnya hubungan antar penyewa dengan pemilik rumah dalam hal mengadakan perjanjian sewa menyewa rumah. Hubungan hukum dibedakan menjadi dua:

1. Hubungan hukum sepihak, yaitu hubungan hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak secara berlawanan. Contoh: kasus penghibaan atas tanah dari orang tua angkat kepada anak angkatnya.
2. Hubungan hukum timbale balik, yaitu hubungan hukum yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak yang bersangkutan. Contoh: Perjanjian jual beli sebidang tanah. Dalam hal ini timbul hak dan kewajiban bagi penjual dan pembeli tanah.

### **D. AKIBAT HUKUM**

Akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum sebagai contoh:

1. Timbulnya hak dan kewajiban bagi si pembeli dan penjual rumah merupakan akibat dari perbuatan hukum jual beli rumah antara pemilik dan pembeli.
2. Dihukumnya seorang pencuri adalah akibat hukum dari perbuatan pencuri tersebut yakni mengambil barang orang lain tanpa hak atau secara melawan hukum.

Jadi hukum harus mampu mewujudkan tentang keadilan, kegunaan bagi kepentingan sosial dan kepastian hukum yang umum sifatnya.

## E. PERISTIWA HUKUM

Peristiwa hukum adalah peristiwa kemasyarakatan yang membawa akibat yang diatur oleh hukum.

Contoh 1: Peristiwa perkawinan antara seorang pria dengan seorang wanita. Peristiwa ini akan menimbulkan akibat-akibat yang diatur oleh hukum, misalnya timbulnya hak dan kewajiban bagi suami/istri.

Contoh 2 : Peristiwa kemataian seseorang. Peristiwa kematian seseorang akan menimbulkan berbagai akibat yang diatur oleh hukum (bidang hukum perdata). Apabila kematian orang itu karena akibat terjadinya pembunuhan maka akan timbul akibat hukum bagi pelaku pembunuhan itu yaitu mempertanggungjawabkan atas perbuatannya (bidang hukum pidana).

Contoh 3 : peristiwa jual beli barang. Peristiwa ini juga menimbulkan akibat yang diatur oleh hukum yaitu timbulnya hak dan kewajiban bagi penjual dan pembeli barang. Penjual berhak menerima uang harga penjualan barang, sebaliknya berkewajiban menyerahkan barang yang dijualnya. Pembeli berhak menerima barang yang dibelinya, sebaliknya berkewajiban membayar atau menyerahkan sejumlah uang kepada penjual sesuai harga pembeliannya.

- a. Peristiwa hukum karena perbuatan subyek hukum, yaitu peristiwa hukum yang tidak karena akibat perbuatan subyek hukum.

Contoh : - Peristiwa tentang pembuatan surat wasiat;  
- Peristiwa tentang penghibaan barang.

- b. Peristiwa hukum yang bukan perbuatan subyek hukum atau peristiwa hukum lainnya, yaitu peristiwa hukum yang terjadi dalam masyarakat yang tidak merupakan akibat dari perbuatan subyek hukum.

Contoh : - Kelahiran seorang bayi  
- Kematian seseorang  
- Kadaluarsa: 1) kadaluarsa *aquisitief*  
2) kadaluarsa *extinctief*

Kadaluarsa *aquisitef* adalah kadaluarsa atau lewat waktu yang menimbulkan hak. Kadaluarsa *extinctief* adalah kadaluarsa yang melenyapkan kewajiban.

Perbuatan subyek hukum dapat dibedakan menjadi:

- a. Perbuatan subyek hukum yang merupakan perbuatan hukum
- b. Perbuatan subyek hukum yang bukan perbuatan hukum.

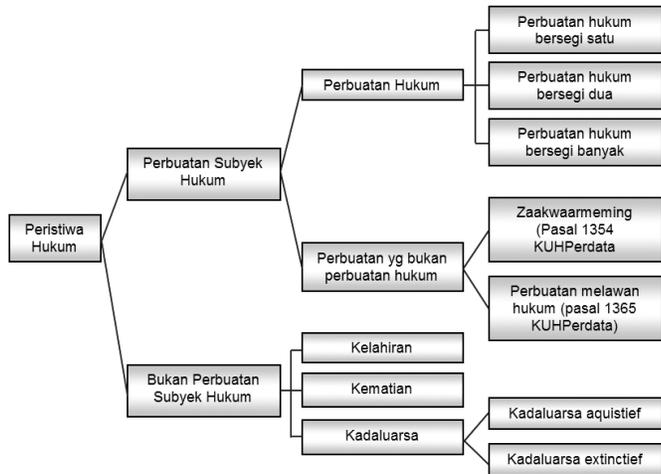
Perbuatan subyek hukum yang bukan perbuatan hukum adalah perbuatan-perbuatan yang akibat hukumnya dikehendaki oleh pelaku.

- Contoh :
- perjanjian jual beli
  - perjanjian sewa menyewa rumah

Perbuatan subyek hukum yang bukan perbuatan hukum adalah perbuatan subyek hukum yang akibat hukumannya tidak dikehendaki oleh pelaku, misalnya *zaakwaarneming* (pasal 135 KUH Perdata). Perbuatan hukum tersebut dapat dibedakan menjadi:

- a. Perbuatan hukum bersegi satu (penghibahan);
- b. Perbuatan hukum bersegi dua (perjanjian dua pihak);
- c. Perbuatan hukum bersegi banyak (perjanjian banyak pihak).

Skema peristiwa hukum adalah seperti gambar berikut



## **F. PERBUATAN HUKUM**

Seperti diuraikan di atas bahwa yang dimaksud dengan istilah perbuatan hukum adalah perbuatan atau tindakan subyek hukum yang dapat menimbulkan suatu akibat hukum yang dikehendaki oleh pelaku. Misalnya tindakan subyak hukum dalam hal mengadakan perjanjian sewa menyewa rumah. Jelas akibat yang timbul dari perbuatan para pihak yang mengadakan perjanjian tersebut akan menimbulkan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban yang timbul inilah yang dimaksud dengan akibat hukum.

Perbuatan hukum dibedakan menjadi tiga, yaitu:

1. Perbuatan hukum bersegi satu (sepihak)
2. Perbuatan hukum bersegi dua (timbangbalik)
3. Perbuatan hukum bersegi banyak.

Perbuatan hukum sepihak misalnya dalam hal subyek hukum membuat surat wasiat. Perbuatan hukum yang timbalbalik misalnya dalam hal subyek hukum mengadakan perjanjian sewa menyewa rumah. Perbuatan hukum bersegi banyak misalnya perjanjian yang banyak pihak terlibat di dalamnya.

## **G. SUMBER HUKUM**

Sumber adalah tempat asal mula hukum, dapat pula diartikan segala sesuatu yang menimbulkan atau melahirkan hukum. Menurut ahli hukum, sumber hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

### **1. Sumber hukum Material (welbron)**

Sumber Hukum Material adalah beberapa faktor yang menentukan dari hukum. Faktor-faktor yang penting yang turut serta menentukan isi hukum adalah faktor idiil dan faktor kemasyarakatan.

Faktor idiil adalah pedoman yang tetap tentang keadilan yang harus ditaati oleh para pembentuk undang-undang ataupun pembentukan hukum yang lain dalam melaksanakan tugasnya.

Sedangkan yang dimaksud dengan faktor kemasyarakatan adalah hal-hal yang benar-benar hidup dalam masyarakat dan merupakan petunjuk hidup bagi masyarakat.

Yang termasuk faktor-faktor kemasyarakatan antara lain:

- a. Struktur ekonomi masyarakat;
- b. Kebiasaan akan adat istiadat dalam kehidupan masyarakat;
- c. Keyakinan tentang agama dan kesucilaan;
- d. Tata hukum yang berlaku;
- e. Berbagai gejala dalam masyarakat.

Sumber hukum materiil, yaitu tempat materi hukum itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum. Sumber hukum materiil dapat ditinjau dari berbagai sudut, misalnya dari sudut ekonomi, sejarah, sosiologi, filsafat, dan sebagainya. Contoh:

- a. Seorang ahli ekonomi akan mengatakan, bahwa kebutuhan-kebutuhan ekonomi dalam masyarakat itulah yang menyebabkan timbulnya hukum.
- b. Seorang ahli kemasyarakatan (sosiologi) akan mengatakan bahwa yang menjadi sumber hukum adalah peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam masyarakat.

## **2. Sumber Hukum Formal (kenbron)**

Sumber hukum formal adalah sumber hukum dengan bentuk tertentu yang merupakan dasar berlakunya hukum secara formal, menjadikan peraturan-peraturan itu mempunyai kekuatan mengikat dan ditaati warga masyarakat maupun oleh para penegak hukum.

Menurut Prof. LY. Van Apeldoorn yang merupakan sumber hukum formal adalah undang-undang, kebiasaan dan traktat (perjanjian antar Negara) yang merupakan peraturan hukum yang mengikat umum. Undang-undang dan kebiasaan sebagai sumber hukum formal berlaku, yang menentukan semua orang tunduk kepada pembentuk undang-undang dan undang-undang harus ditaati.

Adapun traktat sebagai sumber hukum formal karena Negara-negara yang saling mengadakan perjanjian harus melaksanakan perjanjian tersebut sesuai dengan azas *Pacta Sunt Servanda* (perjanjian karena merupakan hukum harus dipatuhi oleh para pihak yang mengadakan perjanjian).

Selanjutnya Van Apeldoorn menambahkan ada faktor-faktor yang membantu pembentukan hukum, yaitu yurisprudensi, perjanjian dan ajaran hukum atau doktrin.

Mengenai sumber hukum formal Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, SH menyatakan bahwa yang diakui umum sebagai sumber hukum formal ialah undang-undang, perjanjian antar Negara, yurisprudensi dan kebiasaan. Kata umum berarti tidak limitative terbukti masih disebutkan oleh beliau doktrin, perjanjian dan kesadaran hukum.

Lain lagi pendapat Prof. Dr. Achmad Sanusi, SH beliau membagi sumber hukum formal menjadi 2 (dua) yakni: sumber hukum normal dan sumber hukum abnormal. Sumber hukum normal dibagi lagi menjadi sumber hukum normal langsung artinya mendapat pengakuan dari undang-undang yang terdiri dari undang-undang, traktat dan kebiasaan, dan sumber hukum normal tidak langsung artinya tidak atas pengakuan undang-undang tetapi melalui kebiasaan yaitu meliputi persetujuan (perjanjian biasa) doktrin dan yurisprudensi.

Selanjutnya yang merupakan sumber hukum abnormal karena tidak dapat ditemukan dalam sumber hukum yang normal, bahkan dianggap sebagai tantangan terhadap tata hukum yang berlaku saat itu; seperti Proklamasi Kemerdekaan, Revolusi, *Coup d'etat* yang berhasil serta takluknya suatu Negara kepada Negara lain.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan yang termasuk dalam sumber hukum formal itu meliputi: Undang-undang; Kebiasaan; Yurisprudensi, Traktat (perjanjian antar Negara); perjanjian; dan Doktrin.

## **a. Undang-undang**

### 1) Pengertian

Undang-undang ialah setiap peraturan Negara yang dibentuk oleh lembaga Negara yang berwenang dan mengikat semua

warga masyarakat. menurut Buys, undang-undang itu mempunyai 2 (dua) arti, yaitu:

- a) Undang-undang dalam arti formil adalah setiap keputusan pemerintah yang merupakan undang-undang karena cara pembuatannya, misalnya: dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan parlemen.
- b) Undang-undang dalam arti materiil, adalah setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya langsung mengikat setiap penduduk.

Undang-undang dalam arti formal disebut juga sebagai undang-undang dalam arti sempit sebab hanya sebagaimana dimaksud pasal 20 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (ada 5 ayat) jo pasal 5 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
- (2) Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak menyampaikan RUU kepada DPR. Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam pasal 1 butir 3 yang dimaksud dengan undang-undang adalah perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama presiden.

Pada umumnya yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti formal juga undang-undang dalam arti material, misalnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tetapi ada pula undang-undang dalam arti formal yang bukan undang-undang dalam arti material karena undang-undang tersebut tidak berlaku secara umum hanya berlaku bagi golongan atau orang tertentu saja. Misalnya Undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 Naturalisasi yang hanya berlaku bagi orang asing yang akan menjadi warga Negara RI saja. Peralihan Daerah Provinsi, Kabupaten maupun Kota sekalipun bukan undang-

undang dalam arti formal karena isinya mengikat umum dapat disebut sebagai undang-undang dalam arti material.

2) Azas Berlakunya Undang-undang

Beberapa azas atau prinsip berlakunya suatu undang-undang dapat disebutkan antara lain:

- a) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
- b) Undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi sepanjang mengatur obyek yang sama. Kalau demikian halnya, maka undang-undang yang lebih rendah menjadi tidak berlaku (*lex superior derogate legi inferiori*).
- c) Undang-undang yang lebih khusus mengesampingkan undang-undang yang umum, bila mengatur obyek yang sama (*lex specialis derogate legi generalis*).
- d) Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu bila mengatur obyek yang sama (*lex posterior derogate legi priori*).

Suatu undang-undang tidak berlaku lagi bila:

- a) Obyek yang diatur dalam undang-undang tersebut sudah tidak ada lagi;
- b) Undang-undang tersebut telah dicabut oleh pembentuknya;
- c) Telah terbit undang-undang baru yang menggantikan undang-undang lama;
- d) Waktu berlakunya undang-undang telah habis.

3) Pengundangan suatu undang-undang

Undang-undang dapat berlaku dan mengikat bila undang-undang tersebut sudah diundangkan dalam lembaran Negara oleh Menteri Sekretaris Negara. Suatu undang-undang biasanya mulai berlaku sesuai tanggal berundangnya. Apabila tidak disebutkan tanggal mulai berlakunya untuk pulau Jawa dan Madura adalah hari ke 30 sejak diundangkan, sedangkan untuk luar Jawa hari ke 100 sejak diundangkan (pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 1950).

Dengan telah diundangkannya suatu undang-undang dalam lembaran Negara semua orang dianggap mengetahui dan terikat dengan undang-undang tersebut (ajaran *fictie* hukum). Fungsi pengundangan adalah agar setiap orang tahu, berlaku azas *ignorantia legis excusat neminem*, karena dianggap tahu maka konsekuensinya semua orang terikat untuk mengakui eksistensi dan terikat untuk melaksanakan undang-undang tersebut. Alasannya karena dengan diundangkannya undang-undang dalam lembaran Negara tidak dengan sendirinya undang-undang tersebut berlaku. Berlakunya undang-undang ada beberapa kemungkinan yang biasanya ditentukan dalam undang-undang itu sendiri. Saat berlakunya telah ditentukan dan dalam undang-undang itu sendiri antara lain:

- a) Pada saat diundangkan;
- b) pada tanggal tertentu setelah diundangkan;
- c) ditentukan berlaku surut;
- d) berlakunya akan ditentukan kemudian atau akan ditentukan dengan peraturan lain.

Pada saat sekarang berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut dalam pasal 45 bahwa pengundangan peraturan perundang-undangan dengan menempatkan dalam:

- a) Lembaran Negara RI;
- b) Berita Negara RI;
- c) Lembaran Daerah;
- d) Berita Daerah.

Yang diundangkan dalam Lembaran Negara tersebut dalam pasal 46, yaitu:

- a) Undang-undang atau Peraturan Perundang-undangan;
- b) Peraturan Pemerintah;
- c) Peraturan Presiden mengenai:
  - Pengesahan perjanjian antara RI dengan Negara lain atau badan internasional;
  - Pernyataan keadaan bahaya.

- d) Peraturan perundang-undangan lain yang menurut perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara RI.

Dalam pasal 46 ayat (2) perundang-undangan yang menurut perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Lembaran Negara RI yaitu perundang-undangan yang menurut Undang-undang atau Peraturan Pemerintah diserahkan kepada aparat lain seperti: Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, Instruksi Menteri.

Pasal 47 ayat (1) Tambahan Lembaran Negara (TLN) memuat penjelasan perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara (LN).

Pasal 47 ayat (2) Tambahan Berita Negara (TBN) memuat penjelasan perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara (BN).

Selanjutnya dalam pasal 49

ayat (1) Lembaran Daerah untuk mengundang Peraturan Daerah;

Ayat (2) Berita Daerah untuk mengundang Peraturan Gubernur, Bupati/Walikota atau peraturan dibawahnya misalnya Peraturan Nagari. Desa atau peraturan gapong di lingkungan daerah yang bersangkutan.

Sistem penomoran nomor undang-undang tiap tahun diawali mulai dari nomor 1, demikian pula nomor Lembaran Negara tiap tahun diawali mulai nomor 1.

Nomor undang-undang belum tentu sama dengan nomor Lembaran Negara yang memuat undang-undang yang bersangkutan, sebab Lembaran Negara tidak hanya memuat undang-undang tetapi juga peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan perundang-undangan lain yang memuat perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara RI. Sistem penomoran Tambahan Lembaran Negara berurutan, artinya tidak berganti karena pergantian tahun.

4) Kekuatan mengikat dan kekuatan berlakunya suatu undang-undang

Sejak diundangkan dalam Lembaran Negara suatu undang-undang itu memiliki kekuatan mengikat secara umum, semua orang harus mengakui keberadaan undang-undang tersebut. Adapun kekuatan berlakunya itu menyangkut berlakunya undang-undang secara operasional.

Menurut teori, undang-undang itu mempunyai kekuatan berlaku bila telah memenuhi tiga persyaratan yaitu : 1) kekuatan berlaku secara yuridis, 2) kekuatan berlaku sosiologis, dan 3) kekuatan berlaku secara filosofis.

Undang-undang mempunyai kekuatan berlaku secara yuridis kalau undang-undang itu dibentuk oleh lembaga Negara yang berwenang membentuknya dan cara pembentukannya telah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-undang mempunyai kekuatan berlaku secara sosiologis kalau undang-undang itu dapat efektif berlaku dalam masyarakat.

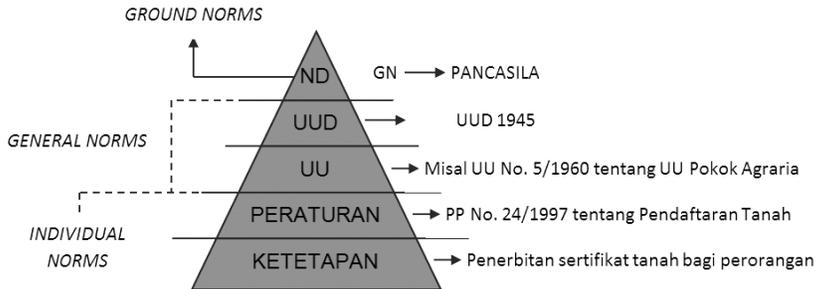
Sedangkan Undang-undang mempunyai kekuatan berlaku secara filosofis bila undang-undang itu sesuai dengan cita hukum (*recht idéé*) suatu Negara sebagai nilai positif yang tertinggi.

5) Hierarki Perundang-undangan

Di dalam ilmu perundang-undangan terdapat tata urutan sesuai tingkatan dan derajat, lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan serta masalah yang diatur sesuai wewenang yang dimilikinya.

Tata urutan tersebut secara berjenjang menurut ajaran *Hans Kelsen* disebut *teori pertanggungjawaban kaidah* yang dikenal dengan *stufen bau theory*, yang mengatakan bahwa peraturan yang lebih rendah berdasarkan, berlaku dan sumber atas peraturan yang lebih tinggi. Aturan yang lebih tinggi berdasar, berlaku, bersandar atas peraturan yang lebih tinggi lagi dan seterusnya ke atas sampai pada *ground*

*norms* atau norma dasar suatu Negara dapat digambarkan dengan skema sebagai berikut:



Berdasarkan Ketetapan MPR No. III Tahun 2000 tentang tata urutan perundangan RI adalah sebagai berikut:

- a) UUD 1945;
- b) Ketetapan MPR;
- c) Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- e) Peraturan Pemerintah;
- f) Keputusan Presiden;
- g) Peraturan Daerah.

Sedangkan berdasarkan amandemen ke tiga UUD 1945 yang disahkan 10 November 2001, MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi Negara lagi tidak mempunyai kewenangan menetapkan GBHN, sehingga tidak ada lagi ketetapan yang harus dilaksanakan dengan undang-undang ataupun dengan keputusan presiden.

Kewenangan MPR sesuai pasal 3 UUD 1945 adalah: mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan atau Wakil Presiden serta dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang. Teta urutan perundang-undangan menurut UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam pasal 7, jenis dan hierarki perundang-undangan adalah:

- a) UUD Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang/Perpu;
- c) Peraturan Pemerintah;
- d) Peraturan Presiden;
- e) Peraturan Daerah, antara lain:
  - 1) Peraturan Daerah Provinsi, yang dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
  - 2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
  - 3) Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, yang dibuat oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Keputusan Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota, dan pejabat yang telah ada sebelum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 berlaku harus dibaca peraturan sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini. Sedangkan yang tidak bersifat mengatur tidak termasuk kualifikasi perundang-undangan. Untuk lebih jelasnya bahwa yang dimaksud dengan perundang-undangan menurut pasal 1 butir 2 undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

c. UUD Republik Indonesia Tahun 1945

Merupakan hukum dasar yang tertulis Negara Republik Indonesia. Adapun materi undang-undang yang harus diatur lebih lanjut dengan undang-undang adalah yang menyangkut dengan Hak Asasi Manusia, hak dan kewajiban warga Negara, pelaksanaan dan penegakkan kedaulatan Negara serta pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan serta keuangan Negara.

a. Undang-undang

Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Materi muatan yang diatur dengan undang-undang adalah

yang mengatur lebih lanjut ketentuan undang-undang dasar tersebut dalam ad. (1) di atas dan yang diperintah oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang (vide pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004).

b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa (pasal 22 UUD 1945) materi muatannya sama dengan undang-undang.

c. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, artinya materi muatannya tidak boleh meyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

d. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden ialah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh presiden untuk melaksanakan undang-undang atau peraturan pemerintah.

e. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan Kepala Daerah, dengan materi muatan dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Desa atau yang setingkat sebagai perundang-undangan dan dibuat oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya. Seluruh materi muatannya dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut perundang-undangan yang lebih tinggi.

- f. Pengujian secara materiil terhadap Undang-Undang (*toetsing recht*)

Undang-undang diuji secara material oleh hakim, dengan kata lain bahwa undang-undang itu dapat diganggu gugat. Maksudnya adalah undang-undang tersebut isinya bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tujuannya adalah agar jangan sampai pembentuk undang-undang melampaui batas kewenangannya.

Pelaksanaan hal uji material terhadap undang-undang dengan gugatan atas alasan isinya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dilaksanakan oleh *Mahkamah Konstitusi*. Sedangkan hak uji material terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan gugatan atas alasan isinya bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi dilaksanakan oleh Mahkamah Agung.

## **b. Kebiasaan**

Kebiasaan adalah perbuatan manusia dalam pergaulan hidup masyarakat yang dilakukan berulang-ulang yang makin lama makin meresap dalam sanubari tiap anggota masyarakat. selanjutnya masyarakat dapat menerima kebiasaan tersebut bahkan mempunyai anggapan bahwa kebiasaan tersebut baik untuk dilakukan dan jika tidak melakukan merasa berlawanan dengan kebiasaan dan melanggar hukum serta akan mendapat sanksi tertentu.

Kebiasaan merupakan sumber hukum formal yang tertua adalah peraturan yang tidak tertulis yang oleh masyarakat diyakini sebagai suatu kesadaran dan diterima sebagai keharusan (*opinion necessitates*).

Dari uraian di atas timbulnya hukum kebiasaan karena adanya perbuatan tertentu yang dilakukan berulang-ulang dalam kehidupan bermasyarakat serta adanya keyakinan hukum dari masyarakat yang bersangkutan.

Di samping kebiasaan di dalam kehidupan masyarakat terdapat adat istiadat yang berfungsi pula mengatur tata pergaulan hidup bermasyarakat.

Adat istiadat adalah himpunan kaidah sosial yang sudah sejak lama ada dan merupakan tradisi dan berbau sacral selalu menghubungkan dengan dunia lahir dan dunia gaib.

Ciri-ciri hukum kebiasaan: banyak terjadi di kota belum merupakan tradisi rakyat dan belum merupakan kebudayaan asli serta sebagian besar merupakan hasil penyesuaian (*acculturation*) timur dan barat sehingga belum merupakan tradisi.

Ciri-ciri hukum adat yaitu sumber hukum yang dianggap sacral, tersimpul unsur-unsur tradisi cara berpikir yang menghubungkan dunia lahir dan dunia gaib merupakan tradisi rakyat yang telah turun temurun.

Kebiasaan dan adat istiadat dalam kehidupan bermasyarakat menjadi hukum kebiasaan dan hukum adat apabila mendapat dukungan sanksi hukum.

- Contoh kebiasaan misalnya berjanjian bagi hasil antara pemilik sawah dengan petani penggarap, kebiasaan di wilayah hukum adat tertentu berbeda dengan kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat hukum adat yang lain. Ada masyarakat yang menggunakan perbandingan, misalnya 1 (satu) banding 2 (dua), ada yang 1 (satu) banding 3 (tiga) dan lain sebagainya.
- Contoh adat istiadat misalnya upacara adat tertentu dalam melamar gadis maupun dalam pelaksanaan pernikahannya masing-masing masyarakat mempunyai adat istiadat yang berbeda. Kebiasaan dan adat istiadat kekuatan berlakunya terbatas pada masyarakat tertentu baik hukum undang-undang maupun kebiasaan/hukum adat adalah penjelmaan dari perasaan atau kesadaran hukum yang hidup di dalam masyarakat.

Dalam pergaulan internasional banyak dipakai kebiasaan beberapa bangsa, meskipun bukan merupakan undang-undang, kebiasaan lama kelamaan dapat menjadi hukum kebiasaan internasional.

### **c. Yurisprudensi (Keputusan Hakim)**

Yurisprudensi adalah keputusan pengadilan atau keputusan hakim yang terdahulu. Kita mengetahui bahwa tugas seorang hakim adalah mengadili, menetapkan aturan-aturan hukum inkonkret, artinya hakim memutuskan hukum yang berlaku untuk pihak-pihak yang bersangkutan dalam suatu perkara tertentu. Jadi hakim menerapkan aturan-aturan hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkret. Keputusan hakim tersebut mempunyai kekuatan yang harus dihormati oleh para pihak. Hakim dengan dalih apapun tidak boleh menolak untuk memutus perkara yang dihadapkan kepadanya. Pasal 22 ketentuan umum perundang-undangan untuk Indonesia-Algemene Bepadingen).

Sekalipun belum ada aturan hukumnya, hakim justru diminta untuk menemukan hukumannya melalui peradilan. Apabila hakim menolak mengadili perkara iktu akan terkena sanksi pidana. Dalam praktek peradilan tidak menutup kemungkinan seorang hakim dalam memutus perkara akan mengikuti keputusan hakim terdahulu terhadap perkara yang menyerupai (mirip) yang kurang jelas atau tidak ada peraturan undang-undangnya. Keputusan hakim terdahulu dianggap sudah adil meskipun tidak berdasarkan undang-undang, merupakan hukum yang obyektif dan dianggap sebagai sumber huku formal menjadi standar bagi hakim lain untuk memutuskan perkara yang diperiksanya.

### **d. Traktat (Perjanjian antar Negara)**

Traktat adalah perjanjian atau persetujuan yang diadakan antara 2 (dua) Negara atau lebih. Dasar hukum adanya traktat adalah pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945:

- Pasal 11 ayat (1):  
Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang membuat perdamaian dan perjanjian dengana Negara lain.
- Pasal 11 ayat (2):  
Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi

kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan atau undang-undang harus dengan persetujuan DPR.

- Pasal 11 ayat (3):

Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa traktat harus dengan persetujuan DPR, bentuk lain seperti agreement tidak harus, cukup dengan keterangan pemerintah.

Dasar hukum mengikatnya traktat adalah azas pacta sunt servanda juga berlaku di Indonesia. Dalam teori ada pendapat berdasarkan azas primat hukum internasional bahwa hukum internasional mempunyai kedudukan lebih tinggi.

Macam traktat menurut jumlah Negara yang mengadakan perjanjian:

- (1) Traktat Bilateral terdiri dari dua Negara
- (2) Traktat Multilateral terdiri dari lebih dari dua Negara, seperti:
  - NATO : North Atlantic Organization
  - AIPO : Asean Inter Parliamentary Organization
  - ANRPC : The Association of Natural Rubber Producing Country
- (3) Traktat Kolektif yaitu traktat terbuka seperti Piagam PBB, Prosedur pembuatan traktat sebagai berikut:

Tahap 1:

Adalah pembuatan konsep oleh para utusan wakil Negara yang bersangkutan, isi perjanjian ditetapkan.

Tahap 2:

Konsep dimintakan persetujuan kepada Badan Perwakilan Rakyat masing-masing Negara.

Tahap 3:

Ratifikasi, yaitu pengesahan oleh Kepala Negara masing-masing setelah ada persetujuan dari DPR masing-masing.

Tahap 4:

Tukar menukar bagian perjanjian yang sudah diratifikasi, selanjutnya diundangkan dalam Lembaran Negara.

## e. Perjanjian

Perjanjian (*overenkomst*) adalah peristiwa dua orang atau lebih yang saling berjanji untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Para pihak yang terikat perjanjian wajib mentaati dan melaksanakan isi perjanjian. Perjanjian yang menimbulkan hubungan hukum dan akibat hukum disebut perikatan (*verbintenis*). Bila salah satu ingkar janji, istilah dalam hukum perdata adalah wan prestasi, pihak yang dirugikan dapat menggugat melalui pengadilan. Perjanjian yang mereka buat merupakan hukum bagi para pihak hanya berlaku bagi mereka yang terikat pada perjanjian. Oleh karena itu, perjanjian yang mereka buat adalah sumber hukum formal sepanjang perjanjian itu sah menurut hukum.

Menurut pasal 1320 KUH Perdata, perjanjian itu sah apabila memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu:

- (1) Orang yang mengadakan perjanjian harus cakap hukum, mampu membuat perjanjian, yang bersangkutan sudah dewasa, tidak sakit ingatan.
- (2) Ada kata sepakat antara para pihak yang mengadakan perjanjian.
- (3) Mengenai obyek tertentu.
- (4) Dasar yang halal, tidak bertentangan dengan hukum, kesusilaan dan ketertiban umum.

Beberapa unsur yang terkandung dalam perjanjian, yaitu:

- (1) Unsur *essentialia* adalah unsur yang merupakan syarat untuk sahnya perjanjian, misalnya perjanjian jual beli, maka pembayaran dan penyerahan barang merupakan unsur *essentialia*.
- (2) Unsur *naturalia*, adalah unsur yang melekat pada perjanjian yaitu barang atau jasa yang menjadi obyek perjanjian.

- (3) Unsur *accidentalia*, yaitu unsur tambahan yang secara tegas dibuat dalam perjanjian. Misalnya tempat dan cara pembayaran.

Azas-azas atau prinsip yang ada dalam perjanjian adalah:

- (1) Azas *konsensualisme*, yaitu ada kesepakatan para pihak yang mengadakan perjanjian.
- (2) Azas kebebasan berkontrak, maksudnya tiap-tiap orang bebas untuk membuat perjanjian, bebas mengenai apa yang diperjanjikan dan bentuk perjanjiannya.
- (3) Azas *pacta sunt Servanda*, artinya perjanjian yang telah disepakati, mengikat para pihak berlaku sebagai undang-undang.

#### **f. Doktrin (Pendapat Ahli Hukum)**

Doktrin adalah pendapat para ahli hukum yang dijadikan bahan pertimbangan oleh hakim dalam memberikan putusan tentang perkara yang harus diselesaikannya. Doktrin sangat berpengaruh dalam hakim dalam menentukan hukumnya, sehingga merupakan sumber hukum formal. Doktrin yang belum digunakan hakim dalam mempertimbangkan keputusannya belum merupakan sumber hukum formal. Dalam pergaulan internasional pendapat para Sarjana Hukum mempunyai pengaruh yang besar terutama dalam hukum Perdata Internasional maka doktrin merupakan pula sumber hukum.

## **H. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN REPUBLIK INDONESIA**

### **1. Masa Sebelum Dekrit Presiden 5 Juli 1959**

Berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Sementara 1950, peraturan perundang di Indonesia terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar (UUD);
- b. Undang-Undang (biasa) dan Undang-Undang Darurat,

- c. Peraturan Pemerintah tingkat Pusat, dan
- d. Peraturan Pemerintah tingkat Daerah.

**ad. UUD** ialah hukum dasar tertulis suatu Negara dan suatu UUD dibentuk oleh suatu badan tertentu yang khusus untuk itu, seperti:

- a. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang menetapkan UUD 1945.
- b. Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Ketentuan UUD 1945.
- c. *Kontituante* dan Pemerintah menurut ketentuan UUDS 1950.

Undang-undang yang dibentuk berdasarkan UUD disebut undang-undang organik (undang-undang pelaksanaan dari suatu UUD). Suatu UUD mempunyai rangka sebagai berikut:

- a. Mukadimah atau Pembukaan atau Preamble.
- b. Bab-bab yang terbagi atas bagian-bagian.
- c. Bagian terbagi atas pasal-pasal.
- d. Pasal terdiri atas ayat-ayat.

Rangka Undang-Undang Dasar 1945 adalah:

- 1) Pembukaan: 4 alenia
- 2) Isi UUD 1945:
  - a. 16 bab;
  - b. 37 pasal;
  - c. 4 pasal Aturan Peralihan, dan
  - d. 2 ayat Aturan Tambahan.
- 3) Penjelasan UUD 1945.

Sedangkan rangka UUD 1945 hasil amandemen adalah Rangka UUD 1945 hasil amandemen (Pertama 1999-Keempat 2002).

- 1) Pembukaan (*Preamble*)
- 2) Pasal-pasal

- Bab I Bentuk dan Kedaulatan  
Pasal 1 (ayat 1, 2 dan 3)
- Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat  
Pasal 2 (ayat 1 dan 2), Pasal 5 (ayat 1, 2, dan 3).
- Bab III Kekuasaan Pemerintah Negara  
Pasal 4 (ayat 1 dan 2), Pasal 5 (ayat 1 dan 2),  
Pasal 6A (ayat 1, 2, 3, 4, dan 5), Pasal 7A, Pasal  
7B (ayat 1, 2, 3, 4, 5, 6, dan 7) Pasal 7C, Pasal 8  
(ayat 1, 2, dan 3), Pasal 9 (ayat 1 dan 2), Pasal  
10, Pasal 11 (ayat 1, 2, dan 3), Pasal 12, Pasal  
13 (ayat 1, 2, dan 3), Pasal 14 (ayat 1 dan 2, Pasal  
15 dan Pasal 16.
- Bab V Kementerian Negara  
Pasal 17 (ayat 1, 2, 3, dan 4).
- Bab VI Pemerintah Daerah  
Pasal 18 (ayat 1, 2, 3, 4, 5, 6, dan 7), Pasal 18A  
(ayat 1 dan 2), Pasal 18B (ayat 1 dan 2)
- Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat  
Pasal 19 (ayat 1, 2, dan 3), Pasal 30 (ayat 1, 2, 3,  
4, dan 5), Pasal 20A (ayat 1, 2, 3, dan 4), Pasal 21  
(ayat 1 dan 2), Pasal 22 (ayat 1, 2, dan 3), Pasal  
22A, Pasal 22B.
- Bab VIIA Dewan Perwakilan Rakyat  
Pasal 22C (ayat 1, 2, 3, dan 4), Pasal 22D (ayat 1,  
2, 3 dan 4).
- Bab VIIB Pemilihan Umum  
Pasal 22E (ayat 1, 2, 3, 4, 5, dan 6)
- Bab VIII Hal Keuangan  
Pasal 23 (ayat 1, 2, dan 3), Pasal 23A, Pasal 23B,  
Pasal 23C, Pasal 23D
- Bab VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan  
Pasal 23E (ayat 1, 2, dan 3), Pasal 23F (ayat 1,  
dan 2), Pasal 23G (ayat 1 dan 2).

- Bab IX      Kekuasaan Kehakiman  
Pasal 24 (ayat 1, 2, dan 3), Pasal 24A (ayat 1, 2, 3, 4, dan 5), Pasal 24B (ayat 1, 2, 3, dan 4), Pasal 24C (ayat 1, 2, 3, 4, 5, dan 6) Pasal 25.
- Bab IXA    Wilayah Negara  
Pasal 25A
- Bab X        Warga Negara dan Penduduk  
Pasal 26 (ayat 1, 2, dan 3), Pasal 27 (ayat 1, 2, dan 3). Pasal 28.
- Bab XA      Hak Azasi Manusia  
Pasal 28A, Pasal 28B (ayat 1 dan 2), Pasal 28C (ayat 1 dan 2), Pasal 28D (ayat 1, 2, 3 dan 4), Pasal 28E (ayat 1, 2, dan 3), Pasal 28F (ayat 1 dan 2), Pasal 28H (ayat 1, 2, 3, dan 4), Pasal 28I (ayat 1, 2, 3, 4, dan 5), Pasal 28J (ayat 1 dan 2).
- Bab XI      Agama  
Pasal 29 (ayat 1 dan 2)
- Bab XII     Petahanan dan Keamanan Negara  
Pasal 30 (ayat 1, 2, 3, 4, dan 5)
- Bab XIII    Pendidikan dan Kebudayaan  
Pasal 31 (ayat 1, 2, 3, 4, dan 5), Pasal 32 (ayat a dan 2).
- Bab XIV     Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial  
Pasal 33 (ayat 1, 2, 3, 4, dan 5), Pasal 34 (ayat 1, 2, 3, dan 4).
- Bab XV      Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan  
Pasal 35, Pasal 36, Pasal 36A, Pasal 36B, Pasal 36C
- Bab XVI     Perubahan Undang-Undang Dasar  
Pasal 37 (ayat 1, 2, 3, 4, dan 5).

- 3) Aturan Peralihan  
Pasal I, Pasal II dan Pasal III
- 4) Aturan Tambahan

#### Pasal I dan Pasal II

UUD biasanya disebut konstitusi, akan tetapi sebenarnya konstitusi berbeda dengan UUD. UUD merupakan peraturan hukum Negara yang tertulis sedangkan konstitusi tidak saja meliputi peraturan tertulis, tetapi juga mencakup peraturan hukum Negara yang tidak tertulis (*convention*). Jadi, pengertian konstitusi itu lebih luas daripada UUD.

ad.b Undang-undang (biasa) adalah Negara yang diadakan untuk menyelenggarakan pemerintahan pada umumnya yang dibentuk berdasarkan dan untuk melaksanakan UUD. Menurut UUDS 1950 Pasal 89 undang-undang dibentuk oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR.

Suatu undang-undang terdiri atas:

- a. *Konsiderans*, yaitu alasan-alasan yang menyebabkan dibentuknya suatu undang-undang.

Konsiderans dinyatakan dengan kata-kata:

Menimbang: bahwa .... dan seterusnya (alasan-alasan pembentukan undang-undang).

Mengingat: ... (disebut pasal UUD atau undang-undang lain yang menjadi dasar kekuasaan pembuat undang-undang).

- b. Diktum adalah keputusan yang diambil oleh pembuat undang-undang, setelah disebutkan alasan pembentuknya.

Memutuskan:

Menetapkan ... (disebut nama undang-undang).

- c. Isi: isi UU itu terdiri atas: bab-bab, bagian, pasal, dan ayat-ayat.

Undang-Undang Darurat ialah undang-undang yang dibuat oleh pemerintah sendiri atas kuasa dan tanggung jawab pemerintah karena keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.

Undang-Undang Darurat dikeluarkan dalam bentuk dan keterangan seperti undang-undang biasa dengan perbedaan:

- 1) Dalam menimbang harus diterangkan bahwa karena keadaan yang mendesak peraturan ini perlu segera diadakan;
- 2) Kalimat “dengan persetujuan DPR” dihilangkan. Undang-Undang Darurat dapat disahkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR menjadi undang-undang biasa.

Undang-Undang Darurat mempunyai kekuasaan dan derajat yang sama dengan undang-undang biasa.

ad.c. Peraturan Pemerintah (Pusat) adalah suatu peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan suatu undang-undang. peraturan Pemerintah dibuat semata-mata oleh pemerintah tanpa kerja sama dengan DPR. Peraturan Pemerintah dikeluarkan dengan bentuk dan keterangan yang seperti undang-undang Darurat, dengan perbedaan kalimat “bahwa keadaan mendesak ...” dihilangkan.

ad.d. Peraturan Daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.

## **2. Masa Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (sekarang)**

### **a. Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundangan**

Untuk mengatur masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum seluruh rakyat, pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut peraturan perundangan.

Adapun bentuk-bentuk dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 (kemudian dikuatkan oleh Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973) adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR);

- 3) Undang-Undang (UU) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- 4) Peraturan Pemerintah (PP);
- 5) Keputusan Presiden (Keppres)
- 6) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya.

Tata urutan (hierarki) peraturan perundangan di atas tidak dapat diubah atau dipertukarkan tingkat kedudukannya. Oleh karena itu, tata urutan peraturan perundangan disusun berdasarkan tinggi rendahnya lembaga penyusun peraturan perundangan dan menunjukkan tinggi rendahnya tingkat kedudukan masing-masing peraturan Negara tersebut.

Peraturan perundangan yang lebih rendah tingkat kedudukannya tidak boleh bertentangan isinya dengan peraturan perundangan lain yang lebih tinggi tingkat kedudukannya. Misalnya: undang-undang tidak boleh bertentangan isinya dengan ketetapan MPR, peraturan pemerintah dengan undang-undang, dan sebagainya.

## **b. Undang-Undang Dasar 1945**

Undang-Undang Dasar ialah peraturan Negara yang tertinggi dalam Negara yang memuat ketentuan-ketentuan pokok dan menjadi salah satu sumber dari peraturan perundangan lainnya yang dikeluarkan oleh Negara itu.

Undang-Undang Dasar dari suatu Negara hanya merupakan sebagian saja dari hukum dasar Negara itu dan bukan merupakan satu-satunya sumber hukum.

Undang-Undang Dasar adalah tertulis, sedang di samping UUD ini berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, yang merupakan sumber hukum lain, misalnya: kebiasaan, traktat, dan sebagainya.

## **c. Ketetapan MPR**

Mengenai Ketetapan MPR ada dua macamnya, yaitu sebagai berikut:

- 1) Ketetapan MPR yang membuat garis-garis dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang.
- 2) Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.

#### **d. Undang-Undang**

Undang-Undang adalah satu bentuk peraturan perundangan yang diadakan untuk melaksanakan undang-undang dasar atau ketetapan MPR.

Undang-undang ialah suatu peraturan Negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat diadakan dan dipelihara oleh penguasa Negara. Undang-undang itu mempunyai dua arti, yaitu sebagai berikut:

- 1) Undang-undang dalam arti materiil, adalah setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung setiap penduduk.
- 2) Undang-undang dalam arti formil, adalah setiap keputusan pemerintah yang merupakan undang-undang karena bentuk dan cara pembuatannya.

Undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Berkenaan dengan berlakunya suatu undang-undang, dikenal beberapa asas peraturan perundangan:

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut;
- 2) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum;
- 4) Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu (yang mengatur hal tertentu yang sama), dan
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

### **e. Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu)**

Perpu diatur dalam UUD 1945 Pasal 22 sebagai berikut:

- 1) Dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- 2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- 3) Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Dalam UUD 1945, Perpu diadakan untuk menjamin keselamatan Negara oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak cepat.

Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, Perpu dalam pasal 22 UUD 1945, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan dahulu oleh DPR.

Ketentuan UUD 1945 tersebut memberikan suatu kekuasaan yang sangat besar kepada presiden, karena Perpu mempunyai derajat/kekuatan berlaku yang sama dengan undang-undang. kekuasaan presiden membuat Perpu tersebut memerlukan suatu pengawasan (dari DPR) supaya tidak disalahgunakan.

### **f. Peraturan Pemerintah (PP)**

UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah dalam menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945).

Selain peraturan pemerintah pusat, dikenal pula peraturan pemerintah daerah. Peraturan pemerintah pusat memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan undang-undang, sedangkan peraturan pemerintah daerah isinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat, dan jika ternyata bertentangan maka peraturan daerah yang bersangkutan dengan sendirinya batal (tidak berlaku).

### **g. Keputusan Presiden (Keppres)**

Presiden berhak mengeluarkan keputusan presiden yang berisi keputusan yang bersifat khusus (einmalig = berlaku atau mengatur sesuatu hal tertentu saja) untuk melaksanakan ketentuan undang-undang yang bersangkutan. Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau peraturan pemerintah pusat.

### **h. Peraturan-Peraturan Pelaksanaan lainnya**

Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya, baik yang diadakan oleh pejabat sipil maupun pejabat militer, seperti keputusan menteri, instruksi menteri, dan lain-lain harus pula dengan tegas berdasar dan bersumber dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

## **I. TAP MPR NOMOR III/MPR/2000**

Dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, supremasi hukum haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Indonesia sebagai Negara kesatuan yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

Untuk itu diperlukan aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat sesuai dengan urutannya.

Dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan perundang-undangan. Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1996 menimbulkan kerancuan pengertian sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, Ketetapan Majelis Permusyawarata Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk menggantikan TAP MPR Nomor XX/MPRS/1966.

Di dalam Pasal 1 TAP MPR/2000 dijelaskan bahwa:

- 1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.
- 2) Sumber hukum terdiri dari sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- 3) Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat dalam Kebijaksanaan dan Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Di dalam pasal 2 berisi tata urutan peraturan perundang-undangan yang merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

ad.1 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan Negara.

ad.2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- ad.3 Undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945, sereta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- ad.4 Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang dibuat oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa dengan ketentuan sebagai berikut:
- a. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam siding yang dalam berikut.
  - b. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima dan menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan.
  - c. Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus dicabut.
- ad.5 Peraturan Pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan peraturan perintah undang-undang.
- ad.6 Keputusan Presiden yang sifatnya mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi Negara dan administrasi pemerintah.
- ad.7 Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan peraturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.
- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur.
  - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
  - c. Peraturan desa atau yang setingkat dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Menteri, Bank Indonesia, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

Sekarang ini MPR tidak berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Wewenang ini telah beralih ke Mahkamah Konstitusi (vide Bab I Pasal 1 dan Bab III Pasal 10 UU Nomor 10 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi). Sedangkan Mahkamah Agung tetap berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945 dan Ketetapan MPR. Mahkamah Agung tetap berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. pengujian tersebut bersifat aktif dan dapat dilaksanakan tanpa melalui proses peradilan kasasi. Keputusan MA mengenai pengujian tersebut bersifat mengikat.

Dengan ditetapkannya TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, maka Ketetapan MPR Nomor XX/MPR/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI dan TAP MPR Nomor IX/MPR/1978 tentang perlunya penyempurnaan yang termaktub dalam pasal 3 ayat (1) TAP MPR Nomor V/MPR/1973 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

## NORMA (KAIDAH) SOSIAL



### A. MANUSIA DAN MASYARAKAT

Menurut Kodratnya manusia sejak dilahirkan menjadi dewasa sampai meninggal dunia selalu hidup bersama-sama, hidup di dalam pergaulan dengan manusia lain. Menurut Aristoteles ahli pikir Yunani, mengatakan bahwa manusia adalah "*Zoon Politicon*" artinya bahwa manusia sebagai makhluk pada dasarnya ingin selalu berkumpul dengan sesamanya. Kelompok-kelompok manusia yang di suatu tempat alam wilayah tertentu itu dinamakan masyarakat.

Manusia sebagai makhluk individu mempunyai kehidupan jiwa yang mandiri, namun sebagai makhluk sosial tidak dapat dipisahkan dari masyarakat, karena sejak lahir, hidup berkembang sampai yang bersangkutan meninggal berada di dalam masyarakat.

Menurut Elwood yang menyebabkan manusia selalu hidup bermasyarakat karena adanya dorongan kesatuan biologis yang terdapat dalam kodrat diri manusia, seperti:

1. Hasrat untuk memenuhi keperluan hidup seperti: sandang, pangan dan papan;
2. Hasrat untuk membela diri;
3. Hasrat untuk mengadakan keturunan.

Di samping itu masih ada faktor-faktor pendorong lainnya untuk hidup bermasyarakat yaitu ikatan pertalian darah, persamaan cita-

cita dan ideology, perasamaan keyakinan, persamaan nasih, bahasa, kebudayaan dan lain-lain.

Dalam bukunya yang berjudul "*Ilmu masyarakat umum*" Prof. Bouman mengatakan bahwa manusia hidup bermasyarakat mempunyai tujuan untuk memenuhi kebutuhannya. Dalam masyarakat terjadi hubungan atau kontak sesama anggota masyarakat. Manusia sebagai makhluk individu pada dasarnya dapat berbuat menurut kehendaknya secara bebas, namun sebagai makhluk sosial tidak dapat berbuat bebas. Manusia sebagai individu tidak kuasa menghadapi masyarakat.

## **B. PENGERTIAN KADAH SOSIAL**

Dalam hubungan satu sama lain dalam kehidupan bermasyarakat, manusia di batasi oleh ketentuan-ketentuan yang mengatur tingkah laku mereka. Jika tidak di batasi maka manusia yang lemah akan tertindas oleh yang kuat. Agar manusia dapat hidup dengan aman, tentram dan damai tanpa gangguan maka manusia memerlukan suatu tata atau norma atau kaidah atau (*orde*). Tata atau ketentuan-ketentuan yang mengatur tingkah laku manusia yang menjadi pedoman manusia untuk berperilaku, untuk menjaga keseimbangan kepentingan mereka dalam kehidupan bermasyarakat dinamakan kaidah sosial.

Norma atau kaidah adalah petunjuk hidup, yaitu petunjuk bagaimana seharusnya kita berbuat, bertingkah laku, tidak berbuat, dan tidak bertingkah laku di dalam masyarakat.

Dengan demikian, norma atau kaidah tersebut berisi perintah atau larangan, setiap orang hendaknya menaati norma atau kaidah itu agar kehidupan dapat tentram dan damai.

Hukum merupakan seperangkat norma atau kaidaha, dan kaidah itu bermacam-macam, tetapi tetap sebagai satu kesatuan. Karena kaidah itu berisi perintah maupun larangan maka sudah selayaknya kaidah yang merupakan petunjuk hidup tersebut mempunyai sifat memaksa yang merupakan ciri dari kaidah hukum. Bagaimana proses terjadinya norma atau kaidah itu? Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam bukunya yang berjudul *Perihal Kaidah Hukum*, mengatakan:

Apa yang diartikan dengan kaidah adalah patokan atau ukuran ataupun pedoman bertingkah laku/berperikelakuan atau bersikap tindak dalam masyarakat, dalam hidup. Apabila ditinjau bentuk hakikatnya, kaidah merupakan perumusan suatu pandangan mengenai perikelakuan atau sikap tindak dalam hidup, misalnya, sikap yang meminjam sesuatu harus mengembalikan. Selanjutnya dikatakan bahwa mengapa di dalam kehidupan manusia diperlukan patokan atau pedoman tersebut? Apakah kaidah itu datang dari luar atau dari dalam diri manusia?

Berikut akan ditinjau perihal sumber kaidah. Ada yang berpendapat bahwa kaidah itu datangnya dari luar manusia, misalnya, dari Tuhan Yang Maha Esa. Ada pula yang berpendapat bahwa kaidah datangnya dari diri manusia itu sendiri, yaitu melalui pikiran dan perasaannya sendiri.

Ditinjau dari kenyataan dalam kehidupan, sumber kaidah adalah hasrat untuk hidup layak. Hal itu tidak dapat dipungkiri, siapa orang yang tidak ingin hidup? Setiap orang pasti menginginkan hidup yang layak. Akan tetapi, hidup layak yang diinginkan oleh setiap orang itu tidak sama; antara orang yang satu dengan yang lainnya, dari bangsa yang satu dengan bangsa yang lain.

Oleh karena itu, pandangan hidup dan cara hidup layak yang berbeda-beda perlu diberi patokan atau pedoman agar tidak menyebabkan hidup ini menjadi tidak layak atau menjadi tidak selayaknya. Patokan atau pedoman itulah yang disebut kaidah atau norma atau standar.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa kaidah merupakan patokan atau pedoman untuk hidup. Akan tetapi, hidup itu sendiri mempunyai beberapa aspek. Secara umum terdapat dua aspek dalam hidup, yaitu:

1. Hidup pribadi; dan
2. Hidup antar pribadi.

Setiap macam aspek tersebut mempunyai kaidahnya sendiri, yaitu sebagai berikut:

- 1) Hidup pribadi yang termasuk dalam golongan aspek hidup pribadi adalah:

- a. Kaidah kepercayaan untuk mencapai kesucian hidup pribadi atau kehidupan beriman;
- b. Kaidah kesusilaan (moral atau etika dalam arti sempit) tertuju pada kebaikan hidup pribadi atau kebersihan hati nurani dan akhlak.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kaidah kepercayaan dan kaidah kesusilaan yang mencakup patokan atau pedoman untuk hidup pribadi pada umumnya memberi keteguhan pribadi *personality*, mencegah atau memperkecil ketidakseimbangan rohani, serta perasaan rendah diri.

## 2) Hidup antar pribadi

- a. Kaidah sopan santun, maksudnya untuk keselarasan hidup bersama;
- b. Kaidah hukum yang tertuju kepada kedamaian hidup bersama.

Dari apa yang dikemukakan oleh Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto di atas, jelaslah bahwa norma atau kaidah tidak lain adalah petunjuk hidup yang merupakan patokan atau standar bagaimana seharusnya bertingkah laku agar tercapai keselarasan hidup, baik untuk diri sendiri maupun untuk hidup bersama.

Ada pengertian tentang norma atau kaidah dapat lebih dipahami, C.S.T. Kansil dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia, menyebutkan:

Adapun yang memimpin kehidupan bersama, yang mengatur tingkah laku manusia dalam masyarakat adalah peraturan hidup. Agar dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dengan aman dan tentram dan damai tanpa gangguan maka bagi tiap manusia perlu adanya satu tata (*orde-ordnung*). Tata itu berwujud aturan yang menjadi pedoman bagi segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup, sehingga kepentingan masing-masing dapat terpelihara dan terjamin. Setiap anggota masyarakat mengetahui hak dan kewajiban masing-masing. Tata itu lazim disebut kaidah (berasal dari bahasa Arab) atau norma (berasal dari bahasa Latin) atau ukuran-ukuran.

Dolmeler mengatakan bahwa kaidah merupakan peraturan mengenai tingkah laku, perintah bagi manusia mengenai apa yang

boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Sebaliknya Van Kan berpendapat bahwa kaidah adalah peraturan-peraturan yang mengharuskan orang untuk bertindak di dalam masyarakat sedemikian rupa sehingga kepentingan orang lain sedapat mungkin terjaga dan terlindungi serta kepentingan bersama dapat dikembangkan.

Di dalam masyarakat terdapat berbagai macam kepentingan di mana kepentingan bersama mengharuskan adanya ketertiban dalam kehidupan masyarakat. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, agar dapat memenuhi kebutuhannya dengan aman, tentram dan damai diperlukan suatu tata. Tata yang berwujud aturan yang menjadi pedoman bagi seluruh tingkah laku manusia dalam pergaulan hidupnya lazim disebut kaidah atau norma.

Norma mempunyai dua sisi yang berwujud antara lain sebagai berikut:

1. Perintah merupakan keharusan bagi seseorang untuk berbuat sesuatu oleh karena akibatnya dipandang baik;
2. Larangan merupakan keharusan bagi seseorang untuk tidak berbuat sesuatu oleh karena akibatnya dipandang tidak baik;
3. Anjuran untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat karena baik.

Fungsi norma adalah memberi petunjuk kepada manusia mengenai bagaimana seseorang harus bertindak dalam masyarakat, serta perbuatan mana yang harus dijalankan dan yang harus dihindari.

Norma itu dapat dipertahankan dengan sanksi-sanksi, yaitu ancaman hukuman terhadap siapa saja yang melanggarnya. Sanksi merupakan suatu legitimasi penguat terhadap berlakunya norma tadi dan melupakan reaksi terhadap perbuatan yang melanggar norma.

### **C. MACAM-MACAM Kaidah/Norma Sosial**

Dalam pergaulan hidup di masyarakat dibedakan menjadi empat macam kaidah sosial. Ke empat macam kaidah sosial mengandung tujuan mengadakan tata tertib dalam masyarakat. Untuk mempertahankan kaidah sosial disertai sanksi-sanksi yang berupa

ancaman hukuman terhadap barang siapa yang melanggarnya. Keempat kaidah sosial itu ialah:

### **1. Kaidah keagamaan**

Norma agama adalah peraturan hidup yang diterima sebagai perintah, larangan, dan anjuran yang berasal dari Tuhan. Para pemeluk agama mengakui dan berkeyakinan bahwa peraturan hidup itu berasal dari Tuhan dan merupakan tuntutan hidup menuju ke jalan yang benar. Norma agama itu bersifat umum dan universal serta berlaku bagi seluruh golongan manusia di dunia.

### **2. Kaidah Kesusilaan**

Norma kesusilaan adalah peraturan hidup yang dianggap sebagai suara hati sanubari manusia. Peraturan hidup itu berupa bisikan kalbu atau suatu batin yang diakui dan diinsyafi oleh setiap orang sebagai pedoman dalam sikap dan perbuatannya.

Kesusilaan memberikan peraturan kepada manusia agar menjadi manusia yang sempurna. Hasil dari perintah dan larangan yang timbul dari norma kesusilaan itu pada manusia tergantung pada pribadi orang itu sendiri. Hati nuraninya yang akan mengatakan mana perbuatan yang baik untuk dikerjakan dan aman yang tidak baik. Norma kesusilaan itu dapat juga menetapkan baik buruknya suatu perbuatan manusia dan ikut pula memelihara ketertiban manusia dalam masyarakat. norma kesusilaan ini pun bersifat universal, dapat diterima oleh seluruh umat manusia.

### **3. Kaidah Kesopanan**

Norma kesopanan adalah peraturan hidup yang timbul dari pergaulan segolongan manusia. Peraturan itu diikuti dan ditaati sebagai pedoman yang mengatur tingkah laku manusia terhadap manusia lain yang ada di sekitarnya. Satu golongan masyarakat tertentu dapat menetapkan peraturan tertentu mengenai kesopanan, yaitu apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan seseorang

dalam masyarakat itu.

Norma kesopanan tidak mempunyai lingkungan pengaruh yang luas jika dibandingkan dengan lingkungan norma agama dan kesusilaan. Norma kesopanan tidak berlaku bagi seluruh masyarakat dunia melainkan bersifat khusus dan setempat (*regional*), ia hanya berlaku bagi segolongan masyarakat tertentu saja. Apa yang dianggap sopan bagi segolongan masyarakat mungkin bagi masyarakat lain tidak demikian.

Ketiga macam norma yang telah dijelaskan di atas, yaitu norma agama, norma kesusilaan, dan norma kesopanan bertujuan membina ketertiban kehidupan manusia. Namun, ketiga peraturan hidup itu belum cukup memberi jaminan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat.

Pelanggaran norma agama diancam dengan hukuman Tuhan, dan hukuman itu berlaku kelak di akhirat. Pelanggaran norma kesusilaan mengakibatkan perasaan cemas dan kesal hati kepada si pelanggar yang insyaf. Pelanggaran norma kesopanan mengakibatkan celaan atau pengasingan dari lingkungan masyarakat.

Orang yang tidak beragama tentulah tidak takut akan hukuman dari Tuhan, orang yang tidak berkesusilaan tidak akan merasa cemas atau kesal hati atas perbuatannya yang salah, dan orang yang tidak berkesopanan tidak pula mempedulikan celaan atau pengasingan atas dirinya dari masyarakat.

Oleh karena itu, di samping ketiga jenis peraturan hidup itu maka diperlukan adanya peraturan lain yang dapat menegakkan tata, yaitu suatu jenis peraturan yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi yang tegas, yaitu norma hukum (*kaidah hukum*).

#### **4. Kaidah Hukum**

Norma hukum adalah peraturan hidup yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi yang tegas. Peraturan yang timbul dari norma hukum dibuat oleh penguasa Negara. Isinya mengikat setiap orang dan pelaksanaannya dapat dipertahankan dengan segala paksaan oleh alat-alat Negara. Misalnya:

- a. Barangsiapa dengan sengaja mengambil jiwa orang lain, dihukum karena membunuh dengan hukuman setinggi-tingginya lima belas tahun (Pasal 338 KUHP). Di sini ditentukan besarnya hukuman penjara untuk orang-orang yang melakukan kejahatan (norma Hukum Pidana).
- b. Orang yang tidak memenuhi suatu perikatan yang diadakan diwajibkan mengganti kerugian (wanprestasi) . (misalnya: jual beli, sewa-menyewa, dan sebagainya). Di sini ditentukan kewajiban mengganti kerugian atau hukuman denda (Norma Hukum Perdata).
- c. Suatu perseroan terbatas harus didirikan dengan Akta Notarais dan disetujui oleh Departemen Kehakiman. Di sini ditentukan syarat-syarat untuk mendirikan perseroaan dagang (Norma Hukum Dagang).

Keistimewaan norma hukum itu justru terletak pada sifatnya yang memaksa dengan sanksinya yang berupa ancaman hukuman. Alat kekuasaan Negara yang berusaha agar peraturan hukum ditaati dan dilaksanakan. Setiap norma paling tidak mempunyai beberapa unsur, yaitu:

- 1) Sumber, yaitu dari mana asal norma itu;
- 2) Sifat, yaitu syarat-syarat kapan norma itu berlaku;
- 3) Tujuan, yaitu untuk apakah norma itu berlaku;
- 4) Sanksi, yaitu reaksi (alat pemaksa) apakah yang akan dikenakan kepada orang yang melanggar atau tidak mematuhi norma itu.

Indonesia adalah Negara yang mempunyai aturan hukum sendiri, yang berlaku di Negara Republik Indonesia, bukan Negara lain. Menurut Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, SH dalam bukunya Mengenal Hukum, kaidah sosial tersenbut dikelompokkan menjadi:

1. Tata kaidah dengan aspek kehidupan pribadi yang dibagi lebih lanjut menjadi:
  - a. Kaidah keagamaan atau kepercayaan  
Kaidah keagamaan atau kaidah kepercayaan yaitu kaidah sosial yang asalnya dari Tuhan melalui Nabi-Nya berisi

perintah, larangan dan anjuran merupakan tentang hidup manusia. Kaidah keagamaan tidak hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhan tetapi juga berisi peraturan-peraturan yang memberikan perlindungan terhadap masyarakat, terhadap kepentingan orang lain, hubungan manusia yang satu dengan yang lain.

Contoh-contoh kaidah keagamaan adalah sebagai berikut:

- 1) Jangan menyembah berhala, berbaktilah kepadaKu saja dan cintailah Aku lebih dari segala sesuatu;
- 2) Hormati ibu bapakmu;
- 3) Jangan membunuh;
- 4) Jangan mencuri;
- 5) Jangan berbuat cabul.

Kelima contoh tersebut diambil dari sepuluh perintah Allah. Kaidah keagamaan bertujuan penyempurnaan manusia, ditujukan kepada umat manusia agar melaksanakan perintah dan menjauhi larangan-laranganNya. Kaidah keagamaan tidak ditujukan kepada sikap lahir tetapi kepada sikap batin manusia, sikap batin yang sesuai dengan isi kaidah keagamaan. Pelanggaran kaidah keagamaan ada sanksinya, sanksi itu akan datang dari Tuhan.

b. Kaidah Kesusilaan

Kaidah kesusilaan, adalah peraturan hidup yang berasal dari suara hati manusia. Suara hati manusia menentukan perbuatan yang baik dan perbuatan yanga buruk. Kaidah kesusilaan berhubungan dengan manusia sebagai individu, menyangkut kehidupan pribadi manusia, bukan manusia sebagai makhluk sosial atau sebagai anggota masyarakat. kaidah sosial ditujukan kepada umat manusia, larangan mencuri, membunuh, berbuat cabul dan lain-lain di samping bertentangan dengan kaidah keagamaan juga kaidah sosial, dengan kaidah kesusilaan yang ada dalam hati nurani manusia yang normal.

Kaidah kesusilaan ditujukan kepada sikap batin manusia, berasal dari manusia itu sendiri. Setiap pelanggaran terhadap kaidah kesusilaan sanksinya dari batin manusia itu sendiri, oleh karena itu kaidah kesusilaan bersifat otonom. Contoh-contoh kaidah kesusilaan:

- 1) Hormatilah sesamamu;
  - 2) Berbuatlah jujur;
  - 3) Dan sebagainya.
2. Tata kaidah dengan aspek kehidupan antar pribadi yang dibagi lebih lanjut menjadi

a. Kaidah sopan santun atau adat

Kaidah kesopanan, tata karma atau adat adalah peraturan hidup yang timbul dari pergaulan dalam masyarakat, dasarnya adalah kepantasan, kebiasaan dan kepatutan yang berlaku dalam masyarakat.

Kaidah sopan santun akan kaidah kesopanan ditunjukkan kepada sikap lahir, setiap pelakunya demi ketertiban masyarakat, tujuannya bukan manusia sebagai individu, tetapi manusia sebagai makhluk sosial yang hidup ditengah masyarakat. sikap pelanggaran terhadap kaidah kesopanan akan mendapatkan sanksi dari masyarakat di mana yang bersangkutan berada. Karena itu kaidah kesopanan bersifat heteronom.

Contoh-contoh kaidah kesopanan:

- 1) Menggunakan pakaian yang pantas kalau menghadiri suatu pesta;
  - 2) Memberi tempat duduk wanita hamil yang berada dalam kendaraan umum yang penuh penumpang;
  - 3) Orang yang lebih muda menghormati yang lebih tua;
  - 4) Dan lain-lain.
- b. Kaidah hukum

Kaidah hukum adalah peraturan yang dibuat atau dipositifkan secara resmi oleh penguasa masyarakat

atau penguasa Negara, mengikat setiap orang yang berlakunya dipaksakan oleh aparat masyarakat atau aparat Negara.

Kaidah hukum ditujukan kepada pelakunya yang konkrit, pelakunya yang berbuat, bukan penyempurnaan diri manusia melainkan untuk ketertiban masyarakat. Isi kaidah hukum itu ditunjukkan kepada sikap lahir manusia. Apa yang di batin atau pikiran oleh manusia tidak menjadi sosial, azas secara lahir, kelihatan secara nyata melanggar kaidah hukum. Seseorang tidak dapat diberi sanksi hukum hanya karena apa yang dipikirkan atau batinnya (*Cogitationis poenam nemo patitur*).

Kaidah hukum berasal dari luar diri manusia karena itu bersifat heteronom. Masyarakat secara resmi didberi kuasa menjatuhkan sanksi apabila ada pelanggaran terhadap kaidah hukum, dalam hal ini adalah pengadilan sebagai lembaga yang mewakili masyarakat atau Negara. Kalau kaidah keagamaan, kaidah kesusilaan dan kaidah kesopanan hanya membebani kewajiban-kewajiban saja, maka kaidah hukum di samping membebani kewajiban-kewajiban juga memberikan hak. Kaidah hukum itu bersifat normative atributif.

Contoh-contoh kaidah hukum:

- 1) Barang siapa sengaja merampas nyawa orang lain tanpa hak diancam karena pembunuhan dengan pidana penjara paling lama 15 tahun (Pasal 338 KUHP);
- 2) Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya (Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Undang-undang Pokok Perkawinan).

Tujuan mempelajari kaidah hukum dan kaidah sosial lainnya tidak lain agar manusia mengetahui adanya kaidah atau norma-norma yang berlaku

baik yang timbul, tumbuh berkembang serta masih masih dipertahankan berlakunya dimasyarakat.

Dari uraian di atas persamaan dan perbedaan kaidah hukum dengan kaidah sosial lainnya digambarkan sebagai berikut:

#### D. PERBEDAAN DAN PERSAMAAN KAIKADH HUKUM DAN KAIKADH LAINNYA

	Kaidah keagamaan/ kepercayaan	Kaidah Kesusilaan	Kaisah Kesopanan	Kiadah Hukum
Tujuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ditujukan kepada umat manusia</li> <li>- Penyempurnaan manusia</li> <li>- Jangan sampai manusia menjadi jahat</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelakunya yang konkrit</li> <li>- Ketertiban masyarakat</li> <li>- Menghindari jatuhnya korban</li> </ul>	
Isi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengatur sikap batin dari pribadi dan kehendak manusia</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengatur tingkah laku dan perbuatan lahir manusia</li> </ul>	
Asal Usul	dari Tuhan	Diri sendiri	Kekuasaan luar yang memaksa	
Sanksi	dari Tuhan	Diri sendiri	Dari masyarakat secara tak resmi	Dari masyarakat secara resmi
Daya kerja/ pelaksanaan-nya	Membebani kewajiban tanpa hak (normatif)	Membebani kewajiban tanpa hak (normatif)	Membebani kewajiban tanpa hak (normatif)	Memberikan hak dan membebani kewajiban kepada seseorang (atributif dan normatif)

#### E. DEFINISI TENTANG HUKUM

Apakah hukum itu? Untuk menjawab tentang pengertian hukum biasanya melalui definisi atau rumusan-rumusan. Banyak definisi

atau rumusan tentang hukum, yang satu berbeda dengan yang lain, tetapi semuanya betul. Banyaknya rumusan tentang hukum disebabkan karena amat luasnya lapangan hukum. Kita tidak perlu menghafalkan rumusan tentang hukum yang beraneka ragam itu, yang perlu adalah memahami pengertian dan intisarinya.

Hukum seperti kaidah social lainnya hanya terdapat dalam kehidupan manusia, berarti hukum itu lalu tidak ada bila tidak ada masyarakat (*ubi societas ibi ius*).

Kembali kepada pengertian hukum = *recht* (BLd) = *Law* (Inggris) = *recht* (Jerman) = *Loi* (Perancis) = *Ius* (Latin).

Menurut Prof. Dr. I. Y. Van Apeldorn dalam bukunya "*Inleading tot d studie van hed Nederland recht*" mengemukakan bahwa banyak sekali segi dan ruang lingkupnya sehingga tidak mungkin merumuskannya dalam satu definisi yang sempurna.

Demikian juga Lemaire dalam bukunya "*Het recht in Indonesia*" mengatakan hukum yang banyak seginya serta yang meliputi segala lapangan itu menyebabkan orang tidak mungkin membuat suatu definisi apa hukum itu sebenarnya.

Mr. Dr. Kisch dalam bukunya "*recht wetenschap*" mengatakan bahwa oleh karena hukum itu tidak dapat dilihat/ditangkap oleh pancaindera maka sukarlah untuk membuat definisi tentang "hukum" yang memuaskan umum.

Walaupun sulit memberikan definisi tentang hukum, dapat dikemukakan beberapa definisi sebagai bahan peninjauan kita terhadap hukum.

1. A. Ridwan Halim dalam bukunya Pengantar Tata Hukum Indonesia Dalam Tanya Jawab menguraikan: "*Hukum merupakan peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang pada dasarnya berlaku dan diakui orang sebagai peraturan yang harus ditaati dalam hidup bermasyarakat*".
2. Sunaryati Hartono, dalam bukunya *Capita Selecta Perbandingan Hukum* mengatakan, "*hukum tidak menyangkut kehidupan pribadi seseorang, akan tetapi menyangkut dan mengatur*

*berbagai aktivitas manusia dalam hubungan dengan manusia lainnya, atau dengan perkata lain, hukum mengatur pelbagai manusia di dalam hidup bermasyarakat”.*

3. E. Meyers, dalam bukunya *De Algemene begrippen van het Burgerlijk Recht*, menulis “*Hukum adalah semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan yang menjadi pedoman bagi penguasa Negara dalam melakukan tugasnya*”.
4. Gratius, *Hukum adalah peraturan tentang moral yang menjamin keadilan.*
5. Van Vallenhoven, *Hukum adalah suatu gejala dalam pergaulan hidup yang bergolak terus menerus, dalam keadaan bentur membentur tanpa henti tentunya dengan gejala-gejala lainnya.*
6. Prodhan, *Hukum adalah jaminan penghormatan terhadap nilai seseorang sebagai anggota masyarakat.*
7. Victor Hugo, *Hukum adalah kebenaran dan keadilan.*
8. E. Utreht, *Hukum adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat yang bersangkutan oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dalam menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah masyarakat itu.*
9. Immanuel Kant, *Hukum adalah keseluruhan syarat-syarat yang dengan itu kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang yang lain menurut azas tentang kemerdekaan.*
10. Leon duquit, *hukum ialah aturan tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang dengan penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan jika dilanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu.*
11. Prof. Sudiman, *Hukum adalah pikiran anggapan orang tentang adil dan tidak adil mengenai hubungan antar manusia.*

12. JCT. Simorangkir, SH, Hukum adalah *peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat badan resmi dan berwajib, pelanggaran terhadap peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan dengan hukuman tertentu.*

Sebagai sekedar pegangan dan untuk memudahkan bagi mereka yang baru mulai mempelajari hukum, arti hukum adalah himpunan peraturan-peraturan hidup dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.

Peraturan hidup itu diadakan oleh badan-badan resmi yang berwenang meliputi peraturan-peraturan perundangan (yang tertulis) dan juga peraturan kebiasaan (tidak tertulis) dengan maksud untuk mengatur tata tertib dalam kehidupan masyarakat.

Dari arti hukum di atas dapat disimpulkan bahwa hukum itu terdiri dari beberapa unsur, yaitu:

- a. Peraturan hidup;
- b. Peraturan itu diadakan oleh badan-badan resmi yang berwenang;
- c. Peraturan hidup itu bersifat memaksa;
- d. Adanya sanksi bagi pelanggaran peraturan.

Hukum mempunyai ciri-ciri:

- a. Adanya perintah dan larangan;
- b. Perintah dan larangan itu harus ditaati;
- c. Sanksi yang tegas.

## **F. HUKUM DAN SANKSI**

Meskipun secara tegas dikatakan bahwa setiap pelanggaran hukum harus dikenakan sanksi bagi pelakunya dalam kenyataannya ada pelanggaran hukum tertentu yang tidak dikenakan sanksi. Tidak dikenakan sanksi tersebut antara lain karena:

1. Tidak setiap kaidah hukum disertai sanksi, kaidah hukum tanpa sanksi itu disebut *lex imperfecta*. Ketentuan pasal 298 BW/KUH Perdata menyatakan bahwa seorang anak berapa pun umurnya wajib menghormati orang tuanya, merupakan *lex imperfecta*. Ketentuan ini tidak ada sanksinya bila dilanggar.
2. Tidak semua pelanggaran hukum dapat dipaksakan sanksinya, dalam perikatan alamiah, tidak ada akibat hukumnya. Perikatan alamiah adalah perikatan yang tidak sempurna yang tidak dapat dipaksakan pelaksanaannya menurut hukum. Ini terjadi pada kewajiban yang timbul dari perjanjian mengenai dalam permainan dan pertaruhan, yang lebih dikenal dengan perjudian, mereka yang kalah berjudi lebih dapat dituntut membayar kekalahannya yang terutang. Berbeda dengan perikatan yang mempunyai akibat hukum atau perikatan perdata, apabila tidak memenuhi kewajibannya dapat digugat melalui pengadilan.
3. Dalam hukum pidana terdapat pelanggaran hukum tetapi tidak dikenakan sanksi, karena perbuatan itu dihalalkan mempunyai alasan pembenar (*recht vaar diginsground*) termasuk perbuatan ini ialah: keadaan darurat, pembela terpaksa, ketentuan UU dan perintah jabatan. Keadaan darurat (*nood loestant*) merupakan konflik kepentingan hukum dengan kewajiban hukum dimana kepentingan yang lebih kecil harus dikorbankan demi kepentingan yang lebih besar.

**Contoh:**

A hendak menolong B yang berada dalam rumah B yang terbakar, dengan memecahkan kaca jendela untuk memasuki rumah tersebut. Tindakan pengrusakan dapat dibenarkan dan tidak dapat dihukum. Yang dimaksud pembelaan terpaksa (*nood weer*) dijadikan sebagai alasan untuk bebas dari hukuman karena melakukan pembelaan diri, kehormatan atau barang secara terpaksa terhadap serangan yang mendadak dan melanggar hukum (Pasal 49 KUHP) .

**Contoh:**

C diancam akan dibunuh oleh seseorang yang akan merampok rumahnya. Terjadi perkelahian mati-matian, alasan C dari perampokan, berakibat matinya siperampok. C tidak dapat dihukum, karena ia dibenarkan membela diri secara mati-matian dari ancaman perampok.

Melaksanakan ketetapan UU tidak dapat dihukum (Pasal 50 KUHP). Untuk menghalalkan perbuatan yang didasarkan atas ketentuan UU tersebut.

**Contoh:**

Seorang Polisi mengawal seorang tahanan kelas kakap dari rumah tahanan ke gedung pengadilan, di tengah perjalanan tahanan tersebut melarikan diri. Polisi ini sudah memberikan peringatan dengan tembakan pistol ke atas tetapi tidak dihiraukan terpaksa polisi itu menembak mati penjahat itu. Menembak mati penjahat oleh polisi itu dalam hal ini dapat dibenarkan, meskipun sebenarnya dilarang menurut UU.

Melaksanakan perintah jabatan kekuasaan yang berwenang untuk memerintahkan tidak dapat dihukum (Pasal 51 KUHP).

**Contoh:**

Seorang prajurit dalam operasi militer diperintahkan atasannya menembak mati seseorang tidak dihukum padahal membunuh orang itu dilarang oleh UU dan diancam sanksi hukuman.

4. Masih dalam hukum pidana, suatu pelanggaran hukum tidak dikenai hukuman karena pelakunya dibebaskan dari kesalahan (*Schuld uit Sluiking ground*) ini yang disebut keadaan memaksa atau *overmacht* atau *force majeure* yaitu keadaan atau kekuatan diluar kemampuan manusia (pasal 48 KUHP).

**Contoh:**

seorang kasir bank ditodong karena penjahat terpaksa menyerahkan uang yang dikelolanya, karena serangan atau ancaman terlalu kuat.

5. Adanya alasan pemaaf (*faih d'excuse, straf uit sluiting ground*), juga menyebabkan pelanggaran dalam hukum pidana tidak dihukum karena pelakunya tidak dipertanggungjawabkan.

**Contoh:**

Orang yang sakit ingatan melakukan pembunuhan karena pelakunya tidak dipertanggungjawabkan.

## **G. FUNGSI HUKUM**

Seperti telah dikemukakan dalam melaksanakan peranan pentingnya bagi masyarakat, hukum memunyai fungsi, seperti penertiban, pengaturan, penyelesaian pertikaian, dan sebagainya, sedemikian rupa, sehingga dapat mengiringi masyarakat yang berkembang.

1. Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat hal ini dimungkinkan karena sifat dan watak hukum yang memberi pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku di dalam masyarakat. menunjukkan mana yang baik dan mana yang tercela melalui norma-normanya yang mengatur pemerintah-pemerintah atau larangan-larangannya, sedemikian rupa, sehingga warga masyarakat diberi petunjuk untuk bertingkah laku. Masing-masing anggota masyarakat yang telah jelas apa yang harus diperbuat atau tidak diperbuat, sedemikian rupa sehingga sesuatunya bisa tertib dan teratur. Sebagai contoh orang-orang yang menonton bioskop telah sama-sama mengetahui apa yang harus dilakukan. Beli karcis antri, masuk ke pintu masuk antri pula, demikian pula setelah film berakhir masing-masing meninggalkan ruangan melalui pintu yang telah tersedia. Demikian tertibnya karena semua ketentuan telah jelas dimengerti oleh penonton. Dalam prakteknya pada lingkup yang luas hukum bekerja sedemikian rupa seperti contoh tersebut.
2. Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan social lahir batin. Hukum dengan sifat dan wataknya yang antara lain memiliki daya mengikat, baik fisik maupun psikologis. Bisa penjatuhan hukuman nyata dan takut berbuat yang merupakan kekangan. Daya mengikat dan bila perlu

memaksa ini adalah watak hukum yang bisa menangani kasus-kasus nyata dan memberi keadilan, menghukum yang bersalah, memutuskan agar berhutang harus membayar, dan sebagainya, sedemikian rupa, sehingga relatif dapat mewujudkan keadilan.

3. Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan. Salah satu daya mengikat dan memaksa dari hukum, juga dapat dimanfaatkan atau didayagunakan untuk menggerakkan pembangunan. Hukum sebagai sarana pembangunan merupakan alat bagi otoritas untuk membawa masyarakat ke arah yang lebih maju. Dalam hal ini sering ada kritik atau fungsi hukum sebagai alat penggerak pembangunan, yang dianggapnya melaksanakan pengawasan perilaku dan mendesaknya, semata-mata hanya kepada masyarakat belaka sedangkan aparatur otoritas dengan dalih menggerakkan pembangunan, lepas dari control hukum. Sebagai imbalan daripadanya dapat dilihat pada fungsi berikutnya.
4. Fungsi kritis dari hukum. Dewasa ini sedang berkembang untuk pandangan bahwa hukum mempunyai fungsi yang kritis, yaitu daya kerja hukum tidak semata-mata melakukan pengawasan pada aparatur pengawasan, pada aparatur pemerintah (petugas) dan aparatur penegak hukum termasuk di dalamnya.

Keempat fungsi tersebut secara bersama-sama sejalan dengan fungsi hukum menurut undang-Undang Dasar 1945: hukum berfungsi mengayomi; dalam arti sebagai sarana menegakkan kehidupan demokratis yang berkeadilan social dan berperikemanusiaan. Demikianlah hukum memiliki fungsi-fungsi yang sedemikian rupa sehingga di dalam suatu kehidupan bermasyarakat, diharapkan terwujudnya ketertiban, keteraturan, keadilan, dan perkembangan, sedemikian rupa, sehingga dapat dijumpai masyarakat yang senantiasa berkembang. Agar hukum dapat melaksanakan fungsinya dengan baik dan seyogyanya, maka bagi pelaksana penegak hukum dituntut kemampuan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum, dengan seni yang dimiliki masing-masing, antara lain dengan menafsirkan

hukum sesuai keadaan dan posisi pihak-pihak sedemikian rupa. Bila perlu dengan menerapkan penafsiran analogis (menentukan kebijaksanaan untuk hal yang sama, atau hampir sama), serta penghalusan hukum bagi tercapainya kebijaksanaan yang konkret. Di samping itu, perlu diperhatikan factor pelaksana penegak hukum, yang dibutuhkan kecekatan dan ketangkasan serta keterampilannya. Ingat yang penting adalah *the singer not the song*. Si penyanyi adalah semua insan dimana hukum berlaku baik warga masyarakat ataupun para pejabat, termasuk para penegak hukum.

## H. TUGAS HUKUM

Tugas hukum adalah memberikan kepastian hukum (*Certainty, zekerheid*) dan kesebandingan hukum (*Equity*). Kepastian hukum pada hakikatnya adalah kepastian bahwa orang akan memperoleh apa yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Sedangkan kesebandingan hukum adalah memelihara keseimbangan dengan membagi hak dan kewajiban antara seseorang di masyarakat.

Hukum dapat dilaksanakan melalui pengadilan khususnya apabila terjadi pelanggaran hukum, dalam penegakan hukum ada 3 (tiga) unsur yang harus diperhatikan yaitu:

- a. Kepastian hukum (*rechtssicherheit*)
- b. Kemanfaatan (*zweckmassigkeit*)
- c. Keadilan (*gerechtigkeid*)

Idealnya dalam menegakkan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Ada pameo: *Fiat justisia et preeat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan).

Apakah keadilan itu? Keadilan itu menyangkut 2 (dua) hal, yaitu menyangkut hakikat keadilan dan menyangkut isi atau norma untuk berbuat secara konkret dalam keadaan tertentu.

Tentang hakekat keadilan adalah penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan dengan mengkajinya melalui suatu norma menurut pandangan subyektif, melebihi norma-norma lain. Seringkali terjadi, keadilan merupakan penilaian yang hanya dilihat dari pihak

yang menerima perlakuan saja. Padahal seharusnya dilihat dari kedua belah pihak, artinya dari pihak yang menerima perlakuan dan dari pihak yang melakukan perlakuan.

Tentang isi keadilan tidak mudah untuk menentukan batasan. Aristoteles dalam bukunya "*rhetorica*" membedakan ada 2 (dua) macam keadilan yaitu:

- 1) Keadilan distributif (*distributive justice: justicia distributive*) yaitu keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah sesuai dengan jasanya.
- 2) Keadilan komutatif, yaitu keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah yang sama banyaknya tanpa mengingat jasa masing-masing.

## I. TUJUAN HUKUM

Tujuan hukum memberikan peraturan-peraturan (petunjuk, pedoman) dalam pergaulan hidup, untuk melindungi individu dalam hubungannya dengan masyarakat, sehingga dengan demikian dapat diharapkan terwujud suatu keadaan aman, tertib, dan adil (Asis Safioedin, 1973). Untuk lebih jelasnya periksa Bab 1, point 1, huruf tentang keinginan maksud dan tujuan hukum, dalam buku ini. Dengan kata lain, tujuan hukum secara garis besar adalah untuk menciptakan kedamaian dan kesejahteraan hidup bersama, hal itu akan tercapai apabila kepentingan masyarakat dan anggotanya mendapat perlakuan secara seimbang dan adil.

Tujuan hukum menurut UUD 1945 yaitu menciptakan kedamaian (ketertiban dan ketentraman) kesejahteraan hidup bersama atau dengan kata lain menciptakan masyarakat yang adil dan makmur, tata tentram karta raharja.

Untuk mencapai tujuan ini maka kehidupan individu ditengah pergaulan hidupnya, perlu suatu pendekatan yang memberi keseimbangan dan keserasian sebagai berikut:

1. Kebebasan dari ketertiban

Kebebasan di sini diartikan bahwa seorang individu atau kelompok yang bergaul tengah pergaulan sesamanya, tidak

terikat dan terkekang sedemikian rupa (tidak seperti pada zaman perbudakan di mana ada orang yang menjadi budak, hidupnya tidak bebas, malahan dapat diperjual belikan). Kebebasan ini adalah cirri masyarakat modern dewasa ini. Namun kebebasan memiliki sifat tertentu. Seorang individu yang bebas tidak berarti ia dapat berbuat semaunya sendiri, seperti umpamanya merusak lingkungan sekelilingnya, merusak barang orang lain, mengganggu istri atau suami orang lain dan seterusnya. Maka arti kebebasan sebenarnya, sekaligus membawa keterikatan diri untuk tidak mengganggu sesamanya, dengan kata lain kebebasan yang terarah, yakni kebebasan yang sekaligus dalam suasana ketertiban. Ketertiban ini adalah cermin adanya patokan, pedoman, dan petunjuk bagi individu dan dalam pergaulan hidupnya. Kebebasan individu yang tetap mempertahankan ketertiban adalah kebebasan yang selaras dengan tujuan hukum, yakni suasana yang akan, tertib, dan adil. Dalam hal ini kebebasan adalah bagian dari komplementer dengan ketertiban.

Ketertiban adalah suasana bebas yang terarah, tertuju kepada suasana yang didambakan oleh masyarakat, yang menjadi tujuan hukum.

## 2. Kepentingan pribadi dan kepentingan antar pribadi

Setiap insane ciptaan tuhan yang bernama manusia secara individual memiliki kepentingan-kepentingan. Kepentingan-kepentingan ini merupakan kepentingan pribadi dan kepentingan probadi. Kepentingan antar pribadi-pribadi dapat diupayakan penemuannya masing-masing tanpa saling bertemu ataupun berbenturan, namun kadang-kadang kepentingan antar pribadi dapat bertemu dan berbenturan satu sama lain, misalnya "A" yang bertentangan dengan "B", suatu hari karena baru saja hujan lebat sehingga banyak kotoran yang menyumbat saluran pembuangan kotoran yang berbatasan dengan rumah "B", maka demi kepentingan "A" membersihkan kotoran pada saluran pembuangan

dengan mendorongnya sehingga kotoran tersebut memenuhi halaman rumah "B". "A" berpikir masa bodoh, pokoknya halaman saya bersih. Padahal "B" pun dalam kasus ini mempunyai kepentingan yang sama agar kotoran tidak menimpa rumahnya. Apabila "B" berpikir seperti "A", maka ia akan mendorong kotoran tersebut ke halaman rumah "A", dan dapat diramalkan sengketa yang akan terjadi. Ini sebuah contoh yang sangat sederhana sekali. Dalam praktek pembenturan kepentingan antar pribadi adalah banyak sekali. Biasanya diselesaikan oleh pengadilan atau oleh pihak ketiga yang akan menyelesaikannya secara kekeluargaan. Secara ideal adalah bahwa kepentingan pribadi hendaknya seoptimal mungkin dipenuhi, namun tanpa mengurangi atau bahkan dapat merugikan kepentingan-kepentingan individu lain. Malahan sekalipun pemenuhan kepentingan berupa penggunaan hak pribadinya, seperti membangun rumah dengan uang sendiri di atas tanah hak miliknya, namun dalam pelaksanaannya harus memperhatikan kepentingan dan hak orang lain. Hak milik yang merupakan lembaga hukum yang lahir di Negara Barat, pada perkembangannya tetap memperhatikan fungsi social.

Di Indonesia, keserasian antar kepentingan antar individu adalah harmonis dalam suasana kekeluargaan, seperti dijumpai dalam lembaga hukum ada mengenai hak-hak ulayat, subak, mapalus, dan sebagainya.

### 3. Kesebandingan hukum dan kepastian hukum

Telah disebutkan dimuka bahwa ada kerja hukum yang bersifat lebih menelaah pada persoalan antara pihak-pihak dan membina suatu kebijaksanaan yang dapat mencerminkan keadilan, atas bertemunya dua kepentingan yang berbeda antar kedua belah pihak. Hukum ini membandingkan antara dua keadaan yang harus diputuskan. Di sini dapat dikatakan adanya kesebandingan hukum.

Betapapun kesebandingan hukum tidak dapat secara mutlak bebas tanpa pedoman yang pasti sebab kalau hal

ini terjadi penetapan kebijaksanaan dan keadilan berjalan tanpa menunjukkan watak dari hukum yang di antaranya menghendaki adanya kepastian, yaitu kepastian hukum. Jelaslah bahwa kesebandingan hukum harus seiring dengan kepastian hukum demi tercapainya tujuan hukum.

4. Kebendaan (*materialism*) dan Keakhlakan (*Spiritualism*)

Keseimbangan antara kebendaan dan keakhlakan dalam mencapai tujuan hukum dalam masyarakat merupakan salah satu syarat penting. Karena pengutamaan kebendaan semata-mata akan cenderung mendorong orang bersifat materialistis yang cenderung kearah egoism dan egoisentrisme dan semakin menjauhkan jarak keintiman hubungan manusiawi, seperti yang terjadi pada masyarakat metropolitan yang pluriform dan berlapis. Oleh karenanya harus diupayakan agar kebendaan ini seimbang dengan paham keakhlakan. Atas dasar akhlak yang tinggi, yang menghargai keluhuran budi kemanusiaan yang tinggi, sehingga senantiasa berorientasi pada kebendaan semata-mata seperti yang dijumpai pada masyarakat pedesaan.

Sebagai contoh beberapa nilai yang mencerminkan hal tersebut adalah umpama kata-kata: ora sanak ora kadang yen mati muli kelangan” yang artinya bukan sanak saudara apabila orang lain meninggal maka ikut kehilangan”. Demikianlah bahwa kebendaan hendaknya diikuti serasi dengan keakhlakan.

5. Kelestaraan (*conserpation*) dan kebaruan (*inovatism*)

Paham kelestarian untuk mempertahankan kemampuan yang telah dicapai dalam kehidupan bersama, memang diperlukan abagi stabilitas yang telah dicapai pada suatu pergaulan hidup tertentu. Namun apabila hal ini menjadi orientasi untuk mencegah usaha yang akan mendorong kearah kemajuan, jelas akan menempatkan masyarakat yang bersangkutan menjadi statis dan konserpatif. Untuk itu perlu diseimbangkan dengan paham kebaruan dengan mendukung inovasi atau penemuan-penemuan demi kebaruan dan perkembangan.

Dengan demikian kestabilan dan usaha mencegah konflik memang perlu, tetapi harus diperhatikan agar tidak terjadi kemandegan. Masyarakat harus berkembang maju, sehingga dibuka kemungkinan pembaruan, asal tidak membawa ketegangan dan konflik. Demikianlah dengan keseimbangan pasangan paham dan nilai tersebut di atas, secara ideal diharapkan tujuan hukum bagi kesejahteraan dan keadilan dapat terwujud.

Menurut beberapa teori, tujuan hukum dikemukakan oleh beberapa ahli di antaranya:

- 1) Teori *ethis*, dipelopori oleh Geny. Teori ini menyatakan bahwa tujuan hukum semata-mata untuk mencapai keadilan.
- 2) Teori *ulities, utilitarisme* dengan tokohnya Jeremy Bentham. Teori ini menyatakan bahwa tujuan hukum adalah menjamin kebahagiaan sebenar-benarnya untuk orang yang sebanyak-banyaknya.
- 3) Teori campuran, menyatakan bahwa tujuan hukum adalah tata tertib masyarakat yang adil dan damai atau kedamaian hidup bersama.

Termasuk pendapat yang ketiga ini: Apeldoorn Mochtar Kusumaatmadja, Sudikno Mertokusumo:

Teori *ethis* dan teori *utilities* keduanya mengandung kelemahan, yaitu teori *ethis* bersifat berat sebelah dan bertentangan dengan kenyataan jika hukum semata-mata mengejar keadilan, dengan memberi kepada setiap orang apa yang patut diterimanya, hasilnya justru ketidakadilan. Sebab tidak mungkin kepada setiap orang dibuatkan aturan sendiri-sendiri, hukum harus menyamaratakan dengan membuat aturan yang berlaku umum. Sedangkan teori *utilitis* bersifat sebelah dan bertentangan dengan kenyataan hanya memperhatikan hal-hal yang berpaedah sehingga bersifat umum dan mengabaikan keadilan, padahal kebahagiaan tidak mungkin tercapai tanpa keadilan.

## J. MASYARAKAT HUKUM

Masyarakat Hukum sekelompok orang yang bertempat tinggal di suatu wilayah tertentu dimana di dalam kehidupan masyarakat tersebut berlaku serangkaian peraturan yang menjadi pedoman tingkah laku bagi setiap warga dalam kehidupan masyarakat.

Contoh yang dapat ditelaah adalah suku bangsa di Indonesia, Maka akan tampak suatu masyarakat yang terdiri dari kelompok-kelompok yang berhubungan satu dengan yang lain, dalam kaitannya pula dengan alam yang tidak tampak, terhadap dunia luar dan terhadap alam kebendaan, sehingga mereka bertingkah laku sedemikian rupa, yang mana untuk gambaran yang jelas, *kelompok-kelompok ini dapat disebut sebagai masyarakat hukum (rechtgemeen schappen)*. Dalam pergaulan hukum mereka yang merasa menjadi anggota dari ikatan-ikatan itu beriskap dan bertindak sebagai suatu kesatuan. Beberapa anggota melakukan sesuatu dianggap akan berpengaruh terhadap kesatuan kelompok.

Merupakan aturan batiniyah bahwa beberapa orang dianggap memiliki kekuasaan dengan memiliki barang-barang, tanah, air, tanaman, kuil-kuil, dan bangunan-bangunan yang harfus dipelihara bersama, harus dipertahankan bersama oleh anggota ikatan, dengan nilai-nilai yang sacral.

Terjadinya masyarakat itu di dalamnya sebagai takdir alam, sebagai suatu kenyataan dari kekuatan gaib. Tiada seorangpun yang berpikiran atau berangan-angan akan kemungkinan membubarkan kelompok-kelompok itu. Paling-paling dalam keadaan tertentu yang dianggapnya tak dapat dihindarkan seseorang menggagalkan kelompok itu.

Demikian gambaran ringkas tentang masyarakat hukum. Apabila akan dipelajari secara nayat, maka masyarakat itulah masyarakat hukum adat Indonesia. Adapun gamabaran yanag sederhana tentang studi perintis mengenai hukum adat di Indonesia sebagai berikut:

Sejak tahun 1906 sampai tahun 1918, oleh Prof. C. Van Vollenhoven melukiskan hukum adat Indonesia, ia menerangkan baik watak maupun wilayah hukum dari masyarakat adat tersebut di atas.

Wilayah itu dibagi-bagi atas 19 daerah hukum (*recht ringen*); oleh Ter Haar jumlah itu dipertahankan, akan tetapi ia membagi-bagikan nomor 2 (Gayo, Alas, dan Batak) dan Nomor 4 (Sumatera Selatan) atas beberapa sub daerah hukum. Pembagian itu berdasarkan watak masyarakat hukum yang terdapat di dalam setiap daerah hukum itu. Wilayah hukum adat meliputi Republik Indonesia' Madagaskar sebagian; Malaya; Philipina. Perbedaan di antara daerah-daerah hukum berdasarkan watak dan jenis persekutuan hukum yang terdapat di dalam daerah itu.

Di dalam masyarakat yang disusun secara matrilineal, patrilineal atau parental, perhubungan di antara oknum dengan oknum, dan di antara oknum dengan persekutuan hukum, berbeda-beda, di dalam perhubungan itu amat pentinglah kedudukan anggota-anggota sebagai individu, maupun sebagai anggota persekutuan hukum. Semua hasil studi dibukukan di dalam Jilid I dari karangannya *Het Adatrecht van Nederlandsch Indie*.

Di dalam jilid II diperbincangkan Hukum Adat orang Timur Asing yang berdiam di Indonesia; juga unsur-unsur keagamaan di dalam Hukum Adat Indonesia dinyatakan dan diindetisir. Selanjutnya dibicarakan juga dengan cara bagaimana Hukum Adat dikendalikan, dan bagaimanakah kedudukannya di dalam sistem hukum politik dan hukum sipil yang berlaku di Indonesia pada masa itu. Pada akhirnya diberikan pandangan-pandangan oleh Van Vollen Hoven mengenai Hukum Adat di zaman yang akan datang. Jilid II diakhiri di dalam tahun 193. Di dalam jilid II dikumpulkan puluhan karangan Van Vollen Hoven, yakni juga untuk memperjuangkan pengakuan dan kedudukan bagi Hukum Adat di Indonesia. Di antara karangan-karangan yang lebih besar (yang tidak dimuat dalam Jilid UU itu) harus dinamakan *De Indonesier en Zijn Ground* dan *De ontdekking van bet adat recht*, yakni khusus memperbincangkan Hukum Adat Tanah dan sejarah memperkenalkan Hukum Adat Indonesia.

Berdasarkan usaha Van Vollen Hoven, telah puluhan karangan diterbitkan mengenai sesuatu daerah hukum yang tertentu, ataupun mengenai sesuatu gejala yang diketemukan di dalam Hukum Adat (misalnya: penggadaian tanah) kutipan-kutipan dari keputusan-

keputusan kampung, hakim swapraja, dan hakim asli dikumpulkan secara sistematis di dalam Adatrecht bundel (bekas Hukum Adat); yang telah diterbitkan diterbitkan hingga kini ialah 44 jilid. Di dalam berkas-berkas itu dikumpulkan juga kutipan-kutipan dari surat-surat yang lain, misalnya dari nota-nota pegawai, pemberitaan atau uraian perjalanan, dan sebagainya. Dengan demikian berkas-berkas itu telah menjadi suatu khazanah yang dapat dipelajari untuk mengenal bentuk-bentuk Hukum Adat menurut kebenaran sosial.

Di samping itu, di dalam *Pandecten van het Adat Recht* (10 jilid) disusun secara sistematis kutipan-kutipan dari perpustakaan etiologi (khusus yang berdasarkan etnologi hukum). Pekerjaan Van Vollen Holen dilangsungkan oleh Prof. B. ter Haar. Mulai dari tahun 1919 sampai tahun 1939, diberikan berbagai sanggahan dan komentar, yang semuanya bersifat membangun; juga perpustakaan hukum adat diperhatikan dan makin bertambah oleh karena jasanya. Puluhan keputusan-keputusan hakim diberikan komentar, keputusan dan komentar itu dimuat di dalam *Indisch Tijdschrift van het Adatrecht* (dasar-dasar dan sistem Hukum Adat). Di dalam karangan itu sebagai bahan hanya dipergunakan kaidah-kaidah hukum yang terbukti di dalam keputusan (di dalam arti yang luas). Dari bahan-bahan ini dikutip teori tentang cara bagaimana sistem Hukum Adat Indonesia disusun. Sebagai keputusan (yang menjadi dasar pandangannya) dipergunakan baik keputusan hakim maupun tindakan yang diambil oleh badan-badan penguasa lain, yang mempunyai kekuasaan mengadili (misalnya: pemerintah di dalam kampung).

Segala karangan-karangan dan komentar-komentar yang diterbitkan oleh ter Haar selama 20 tahun itu dikumpulkan dan disusun di bawah pimpinan Prof. Dr. Supomo di dalam *Verzamelde Gesschrijf Mr. B. ter Haar* (jilid I dan II), dan *Naschriften* (komentar atas keputusan hakim disusun secara sistematis). Hanya disertasi Prof. ter Haar (*Het Adatproces der Indonesiers*) dan *Beginselen en Stelsel van het Adatrecht* tidak dimuat di dalam *Verzamelde Gesschrijf* itu.

Dari segala hasil buah pikirannya kita harus memperhatikan secara khusus: pidato-dies-1930 (*de rechtspraak van de landraden*

*naar ongeschreven recht*) dan pidato-dies-1937 (*Het Adatrecht van Nederland-Indie in wetenschap, practijk en onder-wijs*), dan karangan di dalam *Indisch Tijdschrift van het Recht*, jilid 140 (*welke eisen stelt toepassing van ongeschreven materieel privaatrecht aan organisatie en procesrecht dder Inlandse rechtbankesn?*) dan jilid 148 (*Adaterfrecht op Java, Rechtsvorming en rechtoepassing*). Pendiriannya dinyatakan dengan jelas di dalam pidato 1937 (yang mempersoalkan: Hukum Adat di dalam Ilmu, praktek dan pengajaran; lihat *Verzamelde Gesschriften II*, muka 472). Di antara soal-soal yang dibicarakan ialah juga "hukum kebiasaan". Ia mengatakan bahwa kita harus mengabaikan pendirian yang hendak memandang hukum kebiasaan sebagai kaidah-kaidah hukum yang mengikat, hanyalah oleh karena kaidah itu melulu berdasarkan kebiasaan; hendaknya kita mengakui bahwa hukum kebiasaan itu harus dipandang sebagai kaidah yang dapat disimpulkan dari keputusan-keputusan; kaidah itu dibatasi oleh keputusan itu, akan tetapi oleh keputusan itu dijamin pula bahwa kaidah itu akan diperhatikan. Daripada itu ternyata bahwa kaidah-kaidah itu merupakan kaidah-kaidah hukum. Kekuasaan kebiasaan tidak dapat mengakibatkan bahwa kebiasaan menjadi kaidah hukum; kekuasaan kebiasaan hanya dapat mempertahankan kebiasaan sebagai kebiasaan saja. Demi kaidah itu diberikan watak keputusan (keputusan itu diberikan oleh pejabat-pejabat yang berkuasa di dalam masyarakat), maka kaidah itu memperoleh watak kaidah hukum. Khusus disitulah terletak tugas kepala-kepala persekutuan hukum yang dapat menjelmakan kesadaran hukum rakyat, sehingga mereka itu dapat membentuk hukum.

Oleh karena di dalam ajaran itu keputusan diutamakan, maka kita biasa menyebut ajaran itu "ajaran keputusan" (Bah. Belanda: *beslissingeler*). Pendirian itu dapat dibuktikan juga dari karangan-karangannya yang ain karena menurut ter Haar, hukum sebenarnya ternyata daripada keputusan hakim (di dalam arti yang luas). Dapat diakui bahwa ajaran keputusan itu menghasilkan banyak sekali kaidah-kaidah hukum adat, yang di dalam pergaulan sosial dinyatakan secara samar dna semu, dirumuskan rumuskan secara tepat oleh hakim, apabila ia harus menggunakan kaidah itu; ajaran itu menganjurkan kepada para hakim untuk mempertimbangkan

dengan teliti kiadah hukum kebiasaan yang hendak dipergunakan untuk keputusan yaitu apakah kaidah itu berwatak kaidah hukum.

Hendaknya bahwa sistem menurut kebenaran hukum (yaitu: kebenaran keputusan di dalam masyarakat) disesuaikan dengan sistem Hukum Adat secara teoretis, sehingga dengan kerjasama di antara kedua fakta itu muncul suatu kebulatan keputusan-keputusan sebagai suatu sintesis (muka 481 *Verzamelde de Gesschriften* jilid II). Hakim terikat kepada kaidah-kaidah yang telah terwujud di dalam masyarakat pada masa yang lampau. Ia juga terikat kepada soal mengenai kaidah hukum yang manakah harus dirumuskan sebagai kaidah hukum yang tepat untuk masyarakat di masa depan; di samping itu hakim adalah bebas pula, yakni ia dapat menilai secara kritis pekerjaannya, dengan mengingat dan memeperhatikan kesadaran hukumnya sendiri. Van Vollen Holen sendiri sama sekali tidak berpendirian atas dasar “ajaran keputusan”, hal itu ternyata dengan terang dari beberapa tempat yang disebut di dalam “*Het Adatrecht* dan seterusnya”, misalnya: bagian yang ketiga di dalam jilid II dinamakan “Cara Hukum adat dikendalikan”, di dalam bagian itu dibeda-bedakan 3 (tiga) jenis cara Hukum Adat dikendalikan, yakni:

- a. Perhatian dengan sukarela dan perkembangan menurut, susunannya sendiri;
- b. Pengaruh kepala-kepala persekutuan hukum, dan perkembangan berdasarkan pengaruh itu;
- c. Pengendalian dan perkembangan oleh hakim.

Khusus tentang hakim ole van Vollen Holen dikemukakan bahwa hanya sebagian yang amat kecil saja dari segala perselisihan dapat dimajukan kepada hakim (“tangan hakim adalah amat pendek”); lagi pula banyak hakim tidak mempunyai keahlian; sehingga hukum yang terwujud di dalam ruangan siding pengadilan amat berbeda-beda dengan hukum di dalam kebenaran sosial.

Memang hukum adat tetap diperhatikan, akan tetapi berdasarkan alasan-alasan yang lain, yakni: setiap orang dari masa kecilnya diperbiasakan memperhatikan hukum adat itu; kekuasaan leluhur juga menjamin perhatian; biasanya setiap orang hendak mempertahankan

haknya; dan lembaga-lembaga adat itu disampaikan dari mulut ke mulut, artinya kaidah-kaidah itu senantiasa dipergunakan di dalam bahasa sehari-hari (misalnya: dengan mempergunakan amsal-amsal); *Het Adatrecht* dan seterusnya, jilid II, muka 236 s.d. 246. Dengan begitu, hakim tidaklah mempunyai monopoli untuk menentukan sifat hukum kepada kebiasaan-kebiasaan; hanya apabila diragukan atauah sesuatu kaidah adalah kaidah hukum, ataukah kaidah lain (misalnya: kaidah kelaziman), maka khususnya hakimlah yang dapat menentukan hal itu. Hakim tidak dapat memberikan watak hukum kepada sesuatu kaidah, akan tetapi hakim dapat menyelidiki watak ini, sehingga diketahui dan diakui jenis kaidah yang mana dikemukakan dalam hal itu (jilid II, muka 401).

Kepercayaan kepada hukum melulu berdasarkan undang-undang sudah dibasikan, akan tetapi begitu pula kepercayaan kepada hukum melulu berdasarkan keputusan hakim; yang membasikan satu dan lain justru ia lah kenyataan kebenaran. Ter Haar menginsyafi perbedaan di antara pendiriannya dengan dasar yang dirumuskan oleh perintis hukum adat (yaitu, Van Vollen Hoven); dalam karangannya *Beginsellen en stesel*, Bab XIV diperbincangkan dengan cara bagaimana hukum adat dibentuk (*vorming van adat*); lihat muka 228, 229, 230. Dari Bab XIV itu kita memetik ( di dalam penterjemahan ke dalam Bahasa Inggris; usaha *Institute of Fasific Relations*, 1948).

*“Van Vollenhovens slogan of 1905- “no judge –made las-was in its limited aim, both understandable and efficient as a fact in his straggle against “unification” and the intrucion of western law. Now, in the atmosphere which, “thank to van Vollenhoven, bas been cleared, it must be replaced by the principle “jugde-made” law for the Indonesian firmlmy based “on folk law”. (muka 231).*

Harus kita kemukakan bahwa ajaran keputusan itu (*beslissingeleer*) tidaklah hanya dihubungkan khusus dengan hukum adat saja, akana tetapi ajaran itu juga telah menjadi suatu cara pendafsiran bagi soal kedudukan hukum kebiasaan pada umumnya. Bandingkan misalnya karangan Prof. Dr. J. H. A. Logemann, *Over de theorie van een stelling staatsrecht*.

Betapapun perlu diyakini betapa besar dan penting tugas hakim di dalam proses “penyungguhan hukum” (*rechtvervrekelijking*).

Anggapan bahwa hakim hanyalah mulut undang-undang tidak dapat diterima, akan tetapi kita tetap berpendirian bahwa keputusan hakim mempunyai keputusan hukum, bukan karena penguasa di dalam negara berhak menentukan penjelmaan hukum, pada hukum. Keputusan hakim mengikat bukan karena hakim adalah penguasa Negara, akan tetapi oleh karena keputusannya berdasarkan hukum. Apabila syarat itu tidak dipenuhi, maka hakim tidak dapat memberikan keputusan.

Sekali lagi: *fact* tidak mungkin norma. Dari hal-hal yang terletak di dalam dunia kenyataan tak mungkin kita simpulkan petunjuk yang memberitahukan kepada kita dengan cara bagaimana kita harus berkelakuan. Penjelmaan harus tunduk di bawa ide. Kaidah yang bukan kaidah hukum tidak pernah dijadikan dasar buat sesuatu keputusan, yaitu oleh karena keputusan hakim haruslah merupakan penjelmaan hukum pula. Oleh karena kaidah hukum yang digunakan oleh hakim itu bersifat "hukum", maka keputusan hakim itu memperoleh kekuatan hukum. Hukum tetap bersifat *selbstherrliches Zwangsgebot: selbstherrlich*, oleh karena penjunjangan kaidah tak dapat ditawarkan oleh khalayak ramai, juga tidak oleh hakim. Kita memetik lagi daripada G. Radbruch, *Rechtphilosophie* 1950.

Pencenderaan hukum bukan saja merupakan contoh daripada sesuatu peraturan yang bersifat umum, seperti kita menemui di dalam ilmu alam, akan tetapi terbalik juga, yaitu peraturan itu ada supaya pencenderaan-pencenderaan dapat diputuskan satu demi satu; di dalam pengertian ini yang mementingkan maksudnya di dalam hukum, bukan kebulatan segala norma-norma yang merupakan hukum, akan tetapi kebulatan daripada segala keputusan. Dengan kata lain: apabila kita mementingkan sifat teologis (yang mementingkan maksud dari pada hukum, yaitu yang terletak di dalam masyarakat), maka mungkin kita akan menyatakan bahwa hukum terbentuk oleh dan di dalam keputusan-keputusan. Akan tetapi harus diinsyafi bahwa hendaknya harus juga mendekati soal ilmu hukum menurut kategori-kategori yang memandang hukum sebagai penjelmaan daripada paham-paham hukum. Apabila orang

memandang hukum positif secara kategori itu, maka niscaya tidak dapat mempertahankan ajaran keputusan itu, oleh karena ajaran tersebut menitikberatkan hukum di dalam maksud teologis saja.

Daalm masyarakat hukum, demikian pula apabila masyarakat telah berkembang menjadi masyarakat majemuk yang kompleks seperti dijumpai di kota-kota besar, maka di dalamnya terjalin bergerakanya hukum di tengah pergaulan, baik yang merupakan subyek dari hukum, obyeknya, peristiwanya, peranannya dan sebagainya, seperti yang akan dijelaskan beberapa di antaranya yang relevan dalam beberapa butir lanjutan dari butir satu di atas.

Terbentuknya masyarakat hukum itu karena sesuai dengan kodratnya bahwa manusia itu makhluk sosial yang selalu hidup bersama dalam suatu kelompok. Peraturan yang menjadi pedoman tingkah laku mereka dibuat oleh mereka sendiri, mulai dari peraturan-peraturan yang sederhana dalam bentuk tidak tertulis pada masyarakat masih primitif sampai kepada peraturan-peraturan dalam bentuk tertulis.

Pada masyarakat yang sudah maju, sesuai dengan kebutuhan masing-masing untuk mengatur pergaulan hidup mereka, kelompok-kelompok masyarakat itu di tanah air kita masing-masing mempunyai peraturan hidup bermasyarakat yang berbeda satu sama lain yang selanjutnya menurut Van Vollenhover disebut masyarakat hukum adat Indonesia.

## **1. Hukum Obyektif dan Hukum Subyektif**

- a. Hukum obyektif adalah peraturan yang mengatur hubungan antara sesama anggota masyarakat antara anggota masyarakat dengan masyarakatnya, antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain dan antara masyarakat dengan Negara.
- b. Hukum Subyektif adalah hak atau kewajiban yang diperoleh setiap orang berdasarkan hukum obyektif. Peraturan yang mengatur hubungan antar sesama anggota masyarakat adalah hukum obyektif, sedangkan hak dan kewajiban yang timbul adalah hukum subyektif.

## 2. Hak dan Kewajiban

### a. Hak

Hak adalah kewenangan yang diberikan oleh hukum obyektif kepada subyek hukum. Misalnya kewenangan yang diberikan oleh hukum obyektif kepada seseorang yang memiliki tanah, orang tersebut dapat berbuat apa saja terhadap tanah miliknya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak dapat digolongkan menjadi dua:

- 1) Hak mutlak, adalah kewenangan mutlak yang diberikan oleh hukum kepada subyek hukum. Pemegang hak mutlak dapat mempertahankan terhadap siapapun juga. Beberapa macam hal mutlak:
  - a) Hak Azasi Manusia (misal hak seseorang untuk bebas memeluk agama);
  - b) Hak publik mutlak (misal hak Negara untuk memungut pajak);
  - c) Hak keperdataan (misal kekuasaan orang tua kepada anak).
- 2) Hak relatif, adalah hak yang memberikan kewenangan kepada seseorang atau beberapa orang untuk tidak melakukan sesuatu. Hak relatif biasanya timbul karena perjanjian-perjanjian yang diadakan oleh para subyek hukum, dan hanya berlaku bagi orang yang membuat perjanjian saya karena sifatnya tidak mutlak.

### b. Kewajiban

Kewajiban adalah beban yang diberikan oleh hukum kepada subyek hukum. Misalnya kewajiban seorang Praja untuk mengikuti apel pagi. Yang lahirnya kewajiban tersebut dari ketentuan yang berada di dalam Perduppra.

## **PENGERTIAN HUKUM TATA USAHA NEGARA**



### **A. HUKUM TATA USAHA NEGARA**

**H**ukum Tata Usaha Negara adalah arti luas dari pada Hukum Tata Negara. Hukum Tata Usaha Negara dalam hal ini diartikan sebagai Kaidah/Hukum tentang tatanan yang mengatur hubungan antara Negara dengan Warga negaranya, dalam konteks ini hubungan yang dimaksud adalah yang berkaitan/bersinggungan dengan perihal administrasi. Contohnya Pejabat Eksekutif (Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota) yang mengeluarkan keputusan tertulis kepada jajarannya atau bawahannya, keputusan tertulis ini lah yang kemudian disebut administrasi/keputusan administrasi sehingga dalam perkembangannya disebut juga sebagai Hukum Tata Usaha Negara.

Negara tidak hanya bertugas menjaga ketertiban semata-mata, tetapi negara ikut aktif campur tangan mengusahakan dan menyelenggarakan warga negaranya untuk mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan. Dalam ikut aktif menyelenggarakan kesejahteraan tersebut, negara ikut campur tangan secara intens (terus menerus) mengurus kehidupan pribadi masing-masing individu. Campur tangan negara dalam berhubungan dengan individu warganegara meliputi hampir seluruh aspek kehidupan.

Karena tugas, pekerjaan, fungsi, dan kewenangan negara (negara diwakili oleh Aparatur Pemerintah, dalam hal ini disebut "Badan

atau Pejabat Tata Usaha Negara) sedemikian luas dan besar, serta karena hubungan yang intens dengan masyarakat; maka sangat terbuka kemungkinan yang besar terjadinya perbedaan pendapat, perbenturan kepentingan, serta sengketa antara Pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dengan orang atau Badan Hukum Perdata (individu warganegara). Untuk memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan sengketa tersebut, maka diperlukan lembaga peradilan yang bertugas dan berwenang mengadili sengketa tersebut, lembaga peradilan tersebut yakni Peradilan.

## **B. TATA USAHA NEGARA (PERATUN)**

EJ Stahl menjelaskan bahwa suatu negara hukum formal harus memiliki empat unsur, yaitu:

1. Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia;
2. Adanya pemisahan/pembagian kekuasaan;
3. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.

Indonesia sebagai negara hukum memiliki dasar konstitusional pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara yaitu dalam Pasal 24 UUD 1945 yang menyatakan :

1. Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan
2. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 24 UUD 1945 tersebut, diundangkanlah Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Bab II Pasal 10, disebutkan terdapat

lingkungan Badan-Badan Peradilan yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian jelaslah bahwa dasar hukum pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri cukup kuat, sama halnya dengan ketiga peradilan lainnya.

Adapun yang menjadi dasar hukum Peraturan adalah sebagai berikut: Pembukaan UUD 1945 Alinea IV + Cita-cita Negara Hukum Materiil Pasal 24 dan 25 UUD 1945 TAP MPR No. IV/MPR/Tahun 1978 Bab IV Tentang GBHN Pasal 10 U.U. No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman UU No. 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung

1. UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jo.
2. UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
3. UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara UU No. 10 Tahun 1990 Tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) : Jakarta, Medan, dan Ujung Pandang
  - KEPRES No. 52 Tahun 1990 Tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta, Medan, Palembang, Ujung Pandang.
  - KEPRES No. 21 Tahun 2004 Tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi, dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama dari Departemen Kehakiman dan HAM ke Mahkamah Agung.
  - Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Mahkamah Agung.

### **C. PERADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN)**

Dari sudut sejarah ide dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya. Pembentukan lembaga tersebut bertujuan

mengontrol secara yuridis (*judicial control*) tindakan pemerintahan yang dinilai melanggar ketentuan administrasi (*mal administrasi*) ataupun perbuatan yang bertentangan dengan hukum (*abuse of power*).

Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam peraturan perundang-undangan yang khusus yakni, Undang-Undang **No.5 Tahun 1986** Tentang PTUN yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang **No.9 Tahun 2004** Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor **5 Tahun 1986** Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dirasa sudah memenuhi syarat untuk menjadikan lembaga PTUN yang professional guna menjalankan fungsinya melalui kontrol yudisialnya.

Namun, perlu disadari bahwa das sollen seringkali bertentangan dengan das sein, salah satu contohnya terkait dengan eksekusi putusan, Pengadilan Tata Usaha Negara bisa dikatakan belum profesional dan belum berhasil menjalankan fungsinya.

Sebelum diundangkannya UU No. 9 Tahun 2004 putusan PTUN sering tidak dipatuhi pejabat karena tidak adanya lembaga eksekutornya dan juga tidak ada sanksi hukumnya serta dukungan yang menyebabkan inkonsistensi sistem PTUN dengan sistem peradilan lainnya, terutama dengan peradilan umum karena terbentur dengan asas *dat de rechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten* (hakim tidak boleh duduk di kursi pemerintah atau mencampuri urusan pemerintah) dan asas *rechtmatigheid van bestuur* yakni atasan tidak berhak membuat keputusan yang menjadi kewenangan bawahannya atau asas kebebasan Pejabat tidak bisa dirampas.

Kemudian setelah diundangkannya UU No.9 Tahun 2004 tersebut diharapkan dapat memperkuat eksistensi PTUN. Namun, dalam UU No. 9 Tahun 2004 itu pun ternyata masih saja memunculkan pesimisme dan apatisme publik karena tidak mengatur secara rinci tahapan upaya eksekusi secara paksa yang bisa dilakukan atas keputusan PTUN serta tidak adanya kejelasan prosedur dalam UU No. 9 Tahun 2004 Pasal 116 ayat (4) yakni jika pejabat tidak bersedia melaksanakan putusan maka dapat dikenakan sanksi upaya paksa membayar sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif. lemah dari prinsip-prinsip hukum administrasi negara.

Eksekusi Putusan PTUN juga seringkali tertunda karena adanya upaya banding, kasasi, atau peninjauan kembali (PK) sehingga memaksa majelis hakim menunda eksekusi, kalau eksekusi tidak dapat dilaksanakan, maka PTUN berwenang untuk melaporkan kepada atasan yang bersangkutan yang puncaknya dilaporkan kepada Presiden.

#### **D. ASAS-ASAS PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Asas-asas dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

1. Asas Praduga *Rechtsmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid = praesumptio iustae causa*).

Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa harus selalu dianggap *rechtsmatig* (benar menurut hukum), sampai kemudian ada pembatalannya oleh yang berwenang. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang sedang digugat. (Lihat Pasal 67 Ayat (1) UU No 5 Tahun 1986).

2. Asas Pembuktian Bebas, Hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 1865 BW (KUH Perdata). Asas ini dianut dalam Pasal 107 UU No. 5 Tahun 1986, dan dibatasi oleh Pasal 100.
3. Asas Keaktifan Hakim (*Dominus Litis*), Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak, karena Tergugat adalah Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara, sedangkan Penggugat adalah orang atau Badan Hukum Perdata. Penerapan asas ini terdapat dalam ketentuan Pasal 58, 63, Ayat (1), (2), Pasal 80 dan 85 UU No 5 Tahun 1986.
4. Asas Putusan Pengadilan mempunyai Kekuatan mengikat "*Erga Omnes*". Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa hukum publik, dengan demikian putusan Pengadilan TUN berlaku bagi siapa saja, tidak hanya berlaku bagi pihak yang berperkara saja. Asas-asas hukum acara peratun tersebut di atas memiliki konsekuensi sebagai berikut:

- a. Asas Praduga *Rechtmatig* (*Vermoeden Van Rechtmatigheid = Praesumptio Iustae Causa*):
  - 1) Gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang sedang digugat;
  - 2) Diperlukan adanya suatu "Acara Singkat";
  - 3) Tidak dikenal adanya "provisionele vonnis". Sehingga tidak terdapat adanya "uitvoerbaar bij voorraad"
  - 4) KTUN yang digugat hanya "dapat dibatalkan" dan bukan "batal demi hukum"
  
- b. Asas Pembuktian Bebas (*Vrij Bewijs*):
  - 1) Dalam melakukan pembuktian, hakim tidak tergantung pada fakta yang dikemukakan para pihak (aspek luas pembuktian)
  - 2) Hakim yang menetapkan beban pembuktian (aspek pembagian beban pembuktian)
  - 3) Tidak dikehendaki adanya ketentuan yang mengikat hakim dalam memilih alat-alat bukti (aspek alat-alat bukti)
  - 4) Penilaian pembuktian sepenuhnya diserahkan kepada hakim (aspek penilaian penghargaan pembuktian)
  
- c. Asas Keaktifan Hakim (*Actieve Rachter = Dominus Litis*)
  - 1) Keaktifan selama proses pemeriksaan sengketa sepenuhnya terletak pada hakim;
  - 2) Hakim berwenang mengadakan Pemeriksaan Persiapan untuk mengetahui kelengkapan gugatan, sehingga pemeriksaan di persidangan harus dianggap bahwa gugatan telah sempurna;
  - 3) "Ultra petita" tidak dilarang, sehingga adanya "reformatio in peius" menjadi dimungkinkan;
  - 4) Dalam melakukan pengujian keabsahan, hakim tidak terikat pada alasan mengajukan gugatan yang diajukan oleh Penggugat.

- d. Asas “*erga omnes*”
- 1) Tidak perlu adanya diktum putusan hakim yang menyatakan agar pihak-pihak tertentu untuk mentaati Putusan Pengadilan yang bersangkutan;
  - 2) Intervensi tidak mutlak adanya, pihak ketiga yang sangat berkepentingan cukup didengar sebagai saksi;
  - 3) dihapuskannya Pasal 118 UU Nomor 5 Tahun 1986

## **E. SUMBER-SUMBER PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Sumber-sumber formal Hukum Adminstarsi Negara adalah :

1. Undang – Undang (Hukum Adminstrasi Negara tertulis)
2. Praktik Adminsitrasei Negara (Hukum Administarsi Negara yang merupakan kebiasaan)
3. Yurisprudensi
4. Anggapan para ahli Hukum Adminstrasi Negara mengenai undang-undang sebagai sumber hukum tertulis, berbeda dengan Hukum Perdata atau Hukum Pidana karena sampai sekarang Hukum Tata Usaha Negara belum terkodifikasi sehingga Hukum Tata Usaha Negara masih tersebar dalam berbagai ragam peraturan perundang-undangan. Dengan tidak adanya kodifikasi Hukum Tata Usaha Negara ini dapat menyulitkan para hakim Peradilan Tata Usaha Negara untuk menemukan hukum di dalam memutus suatu sengketa. Hal ini disebabkan karena Hukum Tata Usaha Negara tersebar dalam berbagai ragam peraturan perundang-undang yang jumlahnya cukup banyak.

Beberapa bidang Hukum Tata Usaha Negara yang banyak menimbulkan sengketa, misalnya bidang kepegawaian, agrarian, perizinan dan bidang perpajakan, yang semuanya tersebar dalam berbagai ragam peraturan perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, samapai pada keputusan dan peraturan kepala daerah.

Menurut Donner kesulitan membuat kodifikasi Hukum Tata Usaha Negara disebabkan oleh:

1. Peraturan-peraturan Hukum Tata Usaha Negara berubah lebih cepat dan sering secara mendadak, sedangkan peraturan-peraturan Hukum Privat dan Hukum Pidana berubah secara berangsurangsur saja.
2. Pembuatan peraturan-peraturan Hukum Tata Usaha Negara tidak berada dalam satu tangan. Diluar pembuat undang-undang pusat, hampir semua departemen dan semua pemerintah daerah swatantra membuat juga peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara sehingga lapangan Hukum Administrasi Negara beraneka warna dan tidak bersistem.

## **F. PERSAMAAN DAN PERBEDAANNYA DENGAN PERADILAN LAIN**

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai persamaan dan perbedaan dengan Hukum Acara Perdata. Perbedaan – perbedaan itu antara lain:

1. Peranan hakim yang aktif karena ia dibebani tugas untuk mencari kebenaran materiil
2. Adanya ketidak seimbangan antara kedudukan Penggugat dan Tergugat (Pejabat Tata Usaha Negara). Dengan mengingat hal ini maka perlu diatur adanya kompensasi, karena diasumsikan bahwa kedudukan Penggugat (orang atau badan hukum perdata), adalah dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan Tergugat selaku pemegang kekuasaan publik.
3. Sistem pembuktian yang mengarah kepadapembuktian bebas.
4. Gugatan di Pengadilan tidak mutlak bersifat menunda pelaksanaan Keputusan tata Usaha Negara yang digugat.
5. Putusan hakim tidak boleh melebihi tuntutan Penggugat, tetapi dimungkinkan membawa Penggugat ke dalam keadaan

yang lebih buruk sepanjang hal ini diatur dalam Undang-undang.

6. Putusan hakim tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa, tetapi juga berlaku bagi pihak-pihak yang terkait.
7. Para pihak yang terlibat dalam sengketa harus didengar penjelasannya sebelum hakim membuat putusannya.
8. Dalam mengajukan gugatan harus ada kepentingan dari sang Penggugat.
9. Kebenaran yang dicapai adalah kebenaran materiil dengan tujuan menyelaraskan, menyasikan, menyeimbangkan kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa hukum acara yang digunakan dalam proses Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai persamaan dengan hukum acara yang digunakan di peradilan umum untuk perkara perdata, namun tidak begitu saja peraturan yang berlaku dalam Hukum Acara Perdata diterapkan dalam proses Peradilan Tata Usaha Negara, karena hal ini dibatasi dengan prinsip dasar yang berlaku di Peradilan Tata Usaha Negara, terutama yang menyangkut masalah kompetensi (kewenangan mengadili). Peradilan Tata Usaha Negara hanya berwenang mengadili sengketa Tata Usaha Negara, yaitu sengketa antara orang atau badan hukum dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa tentang sah atau tidaknya suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Gugat balik (gugat reconvensi) dan gugat mengenai ganti rugi yang dikenal dalam Hukum Acara Perdata, semestinya tidak ada dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, karena dalam gugat balik bukan lagi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat, tetapi adalah warga masyarakat atau Badan Hukum Perdata. Sedang gugat ganti rugi sengketa tentang kepentingan hak, yang merupakan wewenang Peradilan Umum untuk mengadilinya.

Sebaliknya berdasar ketentuan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang bertibdak sebagai penggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara hanyalah orang atau Badan Hukum Perdata, sehingga tidak mungkin terjadi saling menggugat antara sesama Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara juga diberlakukan asas peradilan cepat, murah, dan sederhana semacam asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*) seperti yang dikenal dalam Hukum Acara Pidana. Seorang Pejabat Tata Usaha Negara tetap dianggap tidak bersalah di dalam membuat suatu keputusan Tata Usaha Negara sebelum ada putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan ia salah membuat putusan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara juga mengenal peradilan *in absentia* sebagaimana berlaku dalam peradilan Tindak Pidana Khusus, dimana sidang berlangsung tanpa hadirnya terugat. Menurut Pasal 72 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, bila tergugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan 2 kali berturut-turut dan/atau tidak menanggapi gugatan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, walaupun setiap kali telah dipanggil secara patut, maka hakim ketua sidang dengan surat penetapan meminta atasan tergugat untuk memerintahkan tergugat hadir dan/atau menanggapi gugatan. Setelah lewat 2 bulan sesudah dikirimkan dengan surat tercatat penetapan dimaksud, tidak dieterima berita, baik dari atasan terugat maupun dari tergugat sendiri, maka hakim ketua sidang menetapkan hari sidang berikutnya dan pemeriksaan sengketa dilanjutkan menurut acara biasa, tanpa hadir tergugat. Putusan terhadap pokok gugatan dapat dijatuhkan hanya setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktiannya tetap dilakukan secara tuntas.

## **G. LATIHAN**

Untuk memperoleh pemahaman yang lebih oleh praja mengenai materi yang sudah dipaparkan, maka praja diwajibkan mengerjakan soal latihan di bawah ini:

1. Jelaskan Pengertian Hukum Tata Usaha Negara
2. Jenis kasus apa saja yang masuk dalam peradilan tata usaha negara
3. Buat sistematika pengadilan tata usaha negara mulai dari pengajuan kasus sampai penepatan hasil persidangan

## **H. RANGKUMAN**

Indonesia sebagai negara hukum memiliki dasar konstitusional pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara yaitu dalam Pasal 24 UUD 1945 yang menyatakan :

1. Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan
2. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Sumber-sumber formal Hukum Administrasi Negara adalah :

1. Undang – Undang (Hukum Adminstrasi Negara tertulis)
2. Praktik Adminsitrasi Negara (Hukum Administarsi Negara yeng merupakan kebiasaan
3. Yurisprudensi
4. Anggapan para ahli Hukum Adminstrasi Negara mengenai undang-undang sebagai sumber hukum tertulis, berbeda dengan Hukum Perdata atau Hukum Pidana karena sampai sekarang Hukum Tata Usaha Negara belum terkodifikasi sehingga Hukum Tata Usaha Negara masih tersebar dalam berbagai ragam peraturan perundang-undangan. Dengan tidak adanya kodifikasi Hukum Tata Usaha Negara ini dapat menyulitkan para hakim Peradilan Tata Usaha Negara untuk menemukan hukum di dalam memutus suatu sengketa. Hal

ini disebabkan karena Hukum Tata Usaha Negara tersebar dalam berbagai ragam peraturan perundang-undang yang jumlahnya cukup banyak.

## SENGKETA TATA USAHA NEGARA



Sengketa Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 (sekarang Pasal 1 angka 10 UU Nomor 51 Tahun 2009) yaitu sebagai sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara, antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan Peraturan Perundangundangan yang berlaku.

Unsur-unsur sengketa TUN:

1. Sengketa yang timbul dalam bidang TUN
2. Antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat TUN;
3. Sebagai akibat dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sengketa Tata Usaha Negara itu ditimbulkan oleh adanya atau dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), oleh karena itu Keputusan Tata Usaha Negara menjadi dasar lahirnya Sengketa Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara, menurut Pasal 1 angka 3 (sekarang Pasal 1 angka 9 UU Nomor 51 Tahun 2009) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, dimaksudkan sebagai suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan Peraturan

Perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.

Unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 3 dan Penjelasan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, adalah sebagai berikut

## **A. PENETAPAN TERTULIS**

Istilah penetapan tertulis terutama menunjukan kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukan bentuk formalnya seperti Surat Keputusan Pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudaham segi pembuktian, sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini apabila sudah jelas:

- Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
- Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
- Kepada siapa tulisan itu ditunjukan dan apa yang ditetapkan didalamnya.

## **B. DIKELUARKAN OLEH BADAN ATAU PEJABAT TATA USAHA NEGARA**

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

## **C. BERISI TINDAKAN HUKUM TATA USAHA NEGARA**

Tindakan Hukum Tata Usaha Negara yaitu tindakan hukum yang bersumber pada suatu ketentuan Hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.

## **D. BERSIFAT KONGKRIT, INDIVIDUAL DAN FINAL**

Bersifat kongret artinya objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya Keputusan mengenai rumah si "A", ijin usaha bagi Si " B", pemberhentian Si "A" sebagai Pegawai Negeri.

Bersifat Individual artinya keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju lebih dari seorang maka tiap-tiap nama orang yang terkena Keputusan itu, disebutkan. Umpamanya keputusan tentang pembongkaran atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena Keputusan tersebut.

Bersifat Final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya, keputusan penangkapan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Unsur-unsur KTUN sebagai mana tercantum dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 ternyata belum tuntas, ternyata terdapat pengecualian berupa pengurangan untuk hal-hal yang tercantum dalam Pasal 2 dan pengecualian yang berupa tambahan pada hal-hal yang tercantum dalam Pasal 3.

Menurut Pasal 2, yang tidak termasuk dalam pengertian keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara 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 Pidana atau Kitab

- Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan TUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - f. Keputusan TUN mengenai tata usaha negara Tentara Nasional Indonesia;
  - g. Keputusan KPU baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Pengecualian terhadap KTUN dimuat dalam Pasal 3 yang menjelaskan bahwa:

- (1) Jika suatu Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara
- (2) Jika suatu Badan atau Pejabat TUN tdk mengeluarkan keputusan yg dimohon, sedangkan jangka waktu sebagai mana ditentukan dlm peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat TUN tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
- (3) Dalam hal peraturan peundang-undangan yang bersangkutan rtidak menentukan jangka waktu sebagai mana dimaksud dalam ayat (2); maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohobnan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Isi ketentuan yang tercantum dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dapat ditarik pengertian bahwa yang tercantum dalam Pasal 2 sebenarnya merupakan suatu KTUN, akan tetapi menurut sifatnya oleh undang-undang ini dianggap bukan sebagai KTUN, sedangkan hal-hal yang tercantum dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 sebenarnya bukan merupakan KTUN, tetapi menurut sifatnya oleh Undang-undang ini dianggap sebagai KTUN.

## **E. KOMPETANSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.

## **F. KOMPETENSI RELATIF**

Kompetensi relatif suatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan pengadilan dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak sedang bersengketa (Penggugat/Tergugat) berkediaman di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu.

Pengaturan kompetensi relatif peradilan tata usaha negara terdapat dalam Pasal 6 dan Pasal 54. Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 menyatakan :

- (1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Saat ini PTUN masih terbatas sebanyak 26 dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) ada 4 yaitu PT.TUN Medan, Jakarta, Surabaya dan Makasar di seluruh wilayah Indonesia, sehingga PTUN wilayah hukumnya meliputi beberapa kabupaten dan kota.

Seperti PTUN Medan wilayah hukumnya meliputi wilayah provinsi Sumatera Utara dan PT.TUN wilayah hukumnya meliputi provinsi-provinsi yang ada di Sumatera.

Adapun kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak, yakni pihak Penggugat dan Tergugat. Dalam Pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 diatur sebagai berikut :

Gugatan sengketa tata usaha negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.

- (1) Apabila Tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- (2) Dalam hal tempat kedudukan Tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman Penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
- (3) Dalam hal-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.
- (4) Apabila Penggugat dan Tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
- (5) Apabila Tergugat berkedudukan di dalam negeri dan Penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan Tergugat.

## **G. KOMPETENSI ABSOLUT**

Kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sebagaimana

diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004.

Kompetensi absolut PTUN adalah sengketa tata usaha negara yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004).

Obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sesuai Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004. Namun ini, ada pembatasan-pembatasan yang termuat dalam ketentuan Pasal-Pasal UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 yaitu Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 142. Pembatasan ini dapat dibedakan menjadi :

Pembatasan langsung, pembatasan tidak langsung dan pembatasan langsung bersifat sementara.

- 1) Pembatasan Langsung adalah pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa tersebut.

Pembatasan langsung ini terdapat dalam Penjelasan Umum, Pasal 2 dan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986.

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004 menentukan, bahwa tidak termasuk Keputusan tata usaha negara menurut UU ini :

- a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
- b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
- c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan.
- d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau

- peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
- e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.
  - f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia.
  - g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.
- 2) Pasal 49, Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan tata usaha negara 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.
- 3) Pembatasan Tidak Langsung adalah pembatasan atas kompetensi absolut yang masih membuka kemungkinan bagi PT.TUN untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi, dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administratif yang tersedia untuk itu telah ditempuh.

Pembatasan tidak langsung ini terdapat di dalam Pasal 48 UU No. 9 Tahun 2004 yang menyebutkan, (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika

seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. (3) Pembatasan langsung bersifat sementara.

Pembatasan ini bersifat langsung yang tidak ada kemungkinan sama sekali bagi PTUN untuk mengadilinya, namun sifatnya sementara dan satu kali (*einmalig*). Terdapat dalam Bab VI Ketentuan Peralihan Pasal 142 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 yang secara langsung mengatur masalah ini menentukan bahwa, “ Sengketa tata usaha negara yang pada saat terbentuknya Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum tetapdiperiksa dan diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum”.

## H. LATIHAN

Untuk memperoleh pemahaman yang lebih oleh praja mengenai materi yang sudah dipaparkan, maka praja diwajibkan mengerjakan soal latihan di bawah ini:

1. Menyusun sengketa peradilan tata usaha negara
2. simulasi

## I. RANGKUMAN

Unsur-unsur sengketa TUN :

4. Sengketa yang timbul dalam bidang TUN
5. Antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat TUN;
6. Sebagai akibat dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sengketa Tata Usaha Negara itu ditimbulkan oleh adanya atau dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), oleh karena itu Keputusan Tata Usaha Negara menjadi dasar lahirnya Sengketa Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara, menurut Pasal 1 angka 3 (sekarang Pasal 1 angka 9 UU Nomor 51 Tahun

2009) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, dimaksudkan sebagai suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.

Unsur-unsur KTUN sebagai mana tercantum dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 ternyata belum tuntas, ternyata terdapat pengecualian berupa pengurangan untuk hal-hal yang tercantum dalam Pasal 2 dan pengecualian yang berupa tambahan pada hal-hal yang tercantum dalam Pasal 3.

Menurut Pasal 2, yang tidak termasuk dalam pengertian keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara 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 Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan TUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan TUN mengenai tata usaha negara Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan KPU baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

## BAB VI

# PENYELESAIAN SENGKETA HTUN



Menurut sistem hukum administrasi negara, penyelesaian Tata Usaha Negara ada yang bersifat “administratif” dan ada yang bersifat “yuridis”. Yang bersifat “yuridis” artinya ditinjau dari segi penerapan hukum atau kebijaksanaan yang telah diambil oleh pejabat penyelesaiannya melalui sebagaimana ketentuan dalam perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan upaya yang bersifat “Administratif” suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata, apabila ia tidak puas terhadap putusan tata usaha negara. Prosedur tersebut dilakukan dilingkungan intern pemerintahan sendiri mengenai upaya administrasi, sebagaimana termaktub dalam Pasal 48 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 “Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia”

Upaya administratif menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ada 2 (dua) cara:

### **A. BANDING ADMINISTRATIF (ADMINISTRATIEF BEROEP)**

Apabila diselesaikan oleh instansi atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara tersebut atau instansi yang lainnya

dari badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan ke putusan tata usaha negara

**Contoh:**

- Katetapan Badan Pertimbangan Kepegawaian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Sengketa Perubahan/IMB oleh Bupati/Walikota.
- Sengketa Perubahan/Tenaga Kerja oleh P4P.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang menyelesaikan sengketa administratif seperti yang dimaksud dalam Pasal 48 ayat 1. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Pasal 1 angka 1 UU No. 48 Tahun 2009 menyatakan “Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”.

Pasal 2 ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 menyatakan “semua peradilan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia adalah peradilan negara yang diatur dengan undang-undang”. Selanjutnya ada upaya administratif dilingkungan intern pemerintahan sendiri tersebut berkaitan dengan sistem “*Fungsional control*” atau “Pengawasan melekat” dari pejabat atasan kepejabat bawahannya, baik yang bersifat prefentif maupun refresif. Yang bersifat represif antara lain tindakan pembatalan atau pencabutan terhadap “*Beschikking*” yang telah di putusan oleh pejabat bawahannya. Menurut ketentuan Pasal 48 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 dinyatakan “Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan digunakan”.

Apabila upaya administratif ditempuh semuanya, sedangkan yang bersangkutan menderita kerugian atau tidak puas, dapat mengajukan gugatan sengketa Tata Usaha Negara tersebut ke Pengadilan Tinggi

Tata Usaha Negara yang berwenang, memeriksa, memutus dan menyelesaikannya dalam peradilan tingkat pertama dan bukan dalam tingkat bidang, seperti dimaksud dalam Pasal 51 ayat (3) “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48”.

Upaya administrasi terhadap sengketa Tata Usaha Negara tertentu menyebabkan Peradilan Tata Usaha Negara harus benar-benar cermat meneliti terhadap surat gugatan sengketa Tata Usaha Negara, apakah sengketa Administratif tersebut mengandung upaya administratif, atau tidak. Apabila terdapat upaya administratif, apakah semua upaya keberatan dan banding administratif sudah ditempuh.

Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usahanegara, jika seluruh upaya administratif yang telah tersedia itu dilampaui, maka terhadap gugatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan, pengadilan harus menyatakan tidak diterima.

## **1. Keberatan**

Penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan itu maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut “keberatan”.

### **Contoh:**

Pasal 27 UU No. 9 Tahun 1994 tentang Ketentuan-ketentuan umum Perpajakan menyatakan “Wajib Pajak dapat mengajukan banding hanya kepada badan peradilan pajak terhadap keputusan yang ditetapkan oleh Direktur Jendral pajak mengenai keberatannya dalam jangka waktu tiga bulan sejak tanggal keputusan diterima, dengan dilampiri salinan surat keputusan tersebut”.

Kemudian bagaimana penyelesaian sengketa tata usaha negara yang bersifat “yuridis” atau dari segi hukumnya sesuai dengan asas negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka yang berwenang menyelesaikan sengketa Tata

Usaha Negara adalah peradilan Tata Usaha Negara (*Administratif rechtspraak*) yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antar badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat. Secara formal, Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi menilai dan menguji dari segi hukumnya (*toetsingrecht*) terhadap tindakan hukum atau hubungan hukum, atau pejabat yang dirumuskan dalam suatu "*Beschikking*" Tata Usaha Negara, apakah bertentangan dengan hukum.

Apabila bertentangan dengan hukum, pengadilan berwenang membatalkannya atau menyatakannya tidak sah, serta berwenang apabila memerintahkan kepada Badan atau Pejabat yang bersangkutan untuk mencabut kembali dan menerbitkan yang baru sesuai ketentuan hukum yang berlaku, namun terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut dapat langsung dimohonkan Kasasi. Hal ini dimaksud untuk mempersingkat tingkat penyelesaian sengketa, mengingat upaya hukum yang ditempuh sudah melalui upaya administratif.

## **2. Gugatan Peradilan Tata Usaha Negara**

### **a. Pengugat Dan Tergugat**

Apabila di dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku tidak ada kewajiban untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut melalui Upaya Administrasi, maka seseorang atau Badan Hukum Perdata tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pihak yang bersengketa dalam Pengadilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

- a) *Penggugat*, Ketentuan pasal 53 ayat (1) UU no 5 tahun 1986 merumuskan bahwa Penggugat adalah orang 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. Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa dalam sengketa Tata Usaha Negara, yang dapat bertindak sebagai penggugat adalah:

1. Orang yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan taata Usaha Negara.
  2. Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara
  3. Berdasarkan yurisprudensi putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara tanggal 9 desember 1994 Nomor 088/G/1994 Piutang/PTUN Surabaya bahwa organisasi lingkungan dapat bertindak sebagai penggugat dengan mengatasmakan kepentingan umum jika organisasi tersebut memenuhi kriteria sebagai berikut :
    - a. Tujuan dari organisasi ini tersebut memangn melindungi lingkungan hidup atau menjaga kelestarian alam, tujaun ini harus tercantum dan dapat dilihat dalam anggaran dasaqr organisasi yang bersangkutan.
    - b. Organisasi tersebut harus berbentuk badan hukum atau yayasan
    - c. Organisasi tersebut harus secara berkesinambungan menunjukkan adanya kepedulian terhadap perlindungan lingkungan hidup yang secara nyata dimasyarakat.
    - d. Organisasi tersebut harus cukup representatif.
- b) *Tergugat*, Pihak Tergugat, yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya.

Jika wewenang diberikan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah atribusi atau delegasi, maka yang menjadi Tergugat adalah badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memperoleh wewenang tersebut untuk mengeluarkan KTUN yang disengketakan.

Jika wewenang yang diberikan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu adalah mandat, maka yang menjadi tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memberikan wewenang kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan KTUN yang disengketakan.

## **b. Alasan Gugatan dan Isi Gugatan**

Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa seorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang, berisi tuntutan agar keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Selanjutnya dalam Pasal 53 ayat (2) menyebutkan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah :

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Hal ini apabila keputusan tersebut :
  - a. Bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural / formal
  - b. Bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat material / substansial
  - c. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang
  - d. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang itu. Alasan ini dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan istilah *detournement de proupoir* atau penyalahgunaan wewenang. Dalam hal ini pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan sebenarnya mempunyai wewenang untuk membuat keputusan tersebut, tetapi keputusan itu digunakan untuk tujuan yang lain dari tujuan yang dimaksud dalam peraturan

perundang-undangan yang menjadi dasar dibuatnya keputusan tersebut.

2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak mengambil keputusan tersebut.

Pada alasan ini terlihat adanya suatu pengecualian dari adanya suatu syarat tertulis bagi Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan alasan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Pengecualian ini dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diatur sebagai berikut :

- 1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal ini menjadi kewajibannya, maka hal ini disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- 2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan putusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan Keputusan yang dimaksud.
- 3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakannya.

Suatu gugatan yang akan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus memuat (*Pasal 56 UPTUN*):

1. Nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat atau kuasanya

2. Nama, jabatan, dan tempat tinggal tergugat
3. Dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh pengadilan.

Apabila gugatan yang dibuat atau ditandatangani oleh kuasa penggugat, maka harus disertai surat kuasa yang sah dan sedapat mungkin juga disertai Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan oleh penggugat, apabila Keputusan Tata Usaha Negara yang hendak disengketakan itu tidak ada di tangan penggugat atau di tangan pihak ketiga yang terkena akibat keputusan tersebut hakim dapat meminta kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan mengirimkan kepada Pengadilan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Mengenai tuntutan yang dapat dimintakan dalam gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 97 ayat (9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang berbunyi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa :

1. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
2. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
3. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan Pasal 3 Sedang Pasal 97 ayat (10) dan ayat (11) menyebutkan:

Ayat (10) : Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pemberian ganti rugi Ayat (11) : Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud Pasal 97 ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka disamping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi

Melihat kedudukan dan bunyi Pasal 97 ayat (10) dan ayat (11) di atas merupakan hal pengecualian dimana rehabilitasi hanya bisa diminta khusus dalam sengketa kepegawaian.

## **B. PENGAJUAN GUGATAN**

Berdasarkan Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan secara tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman tergugat. Gugatan yang diajukan harus dalam bentuk tertulis, karena gugatan itu akan menjadi pegangan bagi pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan. Dalam hal penggugat seorang buta huruf dan tidak mampu membayar seorang pengacara, yang bersangkutan dapat meminta kepada Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk membuat dan merumuskan gugatannya.

Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan Tata Usaha Negara, gugatan diajukan pada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum pengadilan tempat kedudukan penggugat, maka gugatan diajukan kepada pengadilan tempat kedudukan penggugat untuk diteruskan kepada pengadilan yang bersangkutan. Dalam hal ini tanggal diterimanya gugatan oleh panitera pengadilan tempat kedudukan penggugat dianggap sebagai tanggal diajukannya gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang. Sedangkan apabila penggugat dan tergugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, dan apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara ditempat kedudukan tergugat.

Mengenai sengketa Tata Usaha Negara yang menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, gugatan harus diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.

Berhubung sengketa Tata Usaha Negara selalu berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara, maka pengajuan gugatan ke

pengadilan dikaitkan pula dengan waktu dikeluarkannya keputusan yang bersangkutan.

Menurut Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, gugatan hanya dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Dalam hal gugatan didasarkan pada alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka tenggang waktu 90 hari itu dihitung setelah lewatnya tenggang waktu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasarnya, yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan. Seandainya peraturan perundang-undangan tidak menentukan tenggang waktunya, maka dihitung sejak lewatnya batas waktu 4 bulan yang dihitung sejak diterimanya permohonan yang bersangkutan. Bilamana tenggang waktu tersebut sudah lewat, maka hak untuk menggugat menjadi gugur karena telah kadaluwarsa.

Diajukannya suatu gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara pada prinsipnya tidak menunda atau menghalangi Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, ketentuan ini didasarkan kepada asas praduga tak bersalah. Selama Keputusan Tata Usaha Negara tersebut belum dinyatakan tidak sah (melawan hukum) dengan keputusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka keputusan itu dianggap sah sehingga harus tetap dilaksanakan. Namun penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Permohonan mengenai hal ini dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketa. Permohonan ini dapat dikabulkan apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tetap dilaksanakan. Permohonan ini tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakan keputusan ini.

## **C. PENETAPAN HARI SIDANG DAN PEMANGGILAN PARA PIHAK**

Setelah penggugat membayar uang muka biaya perkara yang besarnya ditaksir oleh panitera, gugatan dicatat dalam daftar perkara. Persekot biaya perkara ini nantinya akan diperhitungkan dengan biaya perkara sebagaimana dicantumkan dalam amar putusan pengadilan (*Pasal 59 UPTUN*).

Biaya perkara ini dibebankan kepada yang kalah (*Pasal 111 UPTUN*). Rincian biaya tersebut terdiri dari :

1. Biaya kepaniteraan
2. Biaya saksi, ahli, dan alih bahasa, dengan catatan bahwa pihak yang minta pemeriksaan lebih dari 5 orang saksi; harus membayar untuk saksi yang lebih itu, meskipun pihak tersebut dimenangkan
3. Biaya pemeriksaan ditempat lain dari ruang sidang dan biaya lain yang diperlukan bagi pemutusan sengketa atas perintah hakim ketua sidang.

Seorang penggugat yang tidak mampu, yang dinyatakan dengan surat keterangan dari kepala desa atau lurah dapat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan untuk berpekara dengan Cuma-Cuma (*Pasal 60 UPTUN*). Permohonan untuk berpekara dengan Cuma-cuma ini harus diperiksa dan ditetapkan oleh pengadilan sebelum pokok sengketa diperiksa. Penetapan pengadilan yang telah mengabulkan permohonan penggugat untuk berpekara dengan cuma-cuma tersebut tidak hanya berlaku ditingkat pertama, tetapi juga berlaku ditingkat banding dan kasasi (*Pasal 61 UPTUN*).

Setelah gugatan dicatat dalam daftar perkara, hakim menentukan hari, jam dan tempat sidang selambat-lambatnya dalam jangka waktu 30 hari sesudah gugatan dicatat dan selanjutnya menyuruh memanggil kedua belah pihak untuk hadir pada waktu dan tempat yang telah ditentukan. Surat panggilan kepada tergugat disertai salinan gugatan dengan pemberitahuan bahwa gugatan itu dapat dijawab dengan tertulis (*Pasal 59 UPTUN*). Dalam penentuan hari

sidang ini hakim harus mempertimbangkan jauh dekatnya tempat tinggal kedua belah pihak dari tempat persidangan. Jangka waktu antara pemanggilan dan hari sidang tidak boleh kurang dari 6 hari, terkecuali dalam hal sengketa tersebut harus diperiksa dengan acara cepat. Pemanggilan terhadap pihak yang bersangkutan duanggap sah apabila masing-masing yang menerima surat pemanggilan yang dikirimkan dengan surat tercatat.

Bilamana salah satu pihak yang bersengketa berada di luar negeri, pemanggilan dilakukan melalui Departemen Luar Negeri. Ketua Pengadilan yang bersangkutan melakukan pemanggilan dengan cara meneruskan surat penetapan hari sidang beserta salinan gugatan kepada Departemen Luar Negeri. Selanjutnya Kementerian Luar Negeri segera menyampaikan surat penetapan hari sidang beserta salinan gugatan tersebut melalui Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dalam wilayah tempat yang bersangkutan berkedudukan atau berada. Selanjutnya petugas Perwakilan Republik Indonesia yang bersangkutan dalam jangka waktu 7 hari sejak dilakukan pemanggilan tersebut wajib memberi laporan kepada pengadilan yang bersangkutan (*Pasal 66 UPTUN*).

#### **D. KUASA HUKUM**

Dalam sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara para pihak dapat didampingi atau diwakili oleh seorang atau beberapa orang kuasa hukum. Pemberian kuasa ini dapat dilakukan dengan membuat surat kuasa khusus atau dapat dilakukan secara lisan di persidangan. Untuk surat kuasa yang dibuat diluar negeri bentuknya harus memenuhi persyaratan yang berlaku dinegara yang bersangkutan dan diketahui oleh Perwakilan Republik Indonesia di negara tersebut, serta kemudian harus diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh penerjemah resmi (*Pasal 57 UPTUN*). Walaupun para pihak yang diwakili oleh kuasanya masing-masing, apabila dipandang perlu hakim berwenang memerintahkan kedua belah pihak yang bersangkutan datang menghadap.

Menurut Pasal 84 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, apabila dalam persidangan seorang kuasa melakukan tindakan yang

melampaui batas wewenangnya, pemberi kuasa dapat mengajukan sangkalan secara tertulis disertai tuntutan agar tindakan kuasa tersebut dinyatakan batal oleh pengadilan.

Apabila sangkalan itu dikabulkan, maka hakim wajib menetapkan dalam putusan yang dimuat dalam berita acara siding, bahwa tindakan kuasa itu dinyatakan batal dan selanjutnya dihapus dalam berita acara pemeriksaan. Putusan tersebut dibacakan atau diberitahukan kepada para pihak yang bersangkutan.

## E. LATIHAN

Untuk memperoleh pemahaman yang lebih oleh praja mengenai materi yang sudah dipaparkan, maka praja diwajibkan mengerjakan soal latihan di bawah ini:

1. Mengadakan simulasi penyelesaian kasus kasasi dan banding

## F. RANGKUMAN

Penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan itu maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut "keberatan".

### Contoh:

Pasal 27 UU No. 9 Tahun 1994 tentang Ketentuan-ketentuan umum Perpajakan menyatakan "Wajib Pajak dapat mengajukan banding hanya kepada badan peradilan pajak terhadap keputusan yang ditetapkan oleh Direktur Jendral pajak mengenai keberatannya dalam jangka waktu tiga bulan sejak tanggal keputusan diterima, dengan dilampiri salinan surat keputusan tersebut".

Kemudian bagaimana penyelesaian sengketa tata usaha negara yang bersifat "yuridis" atau dari segi hukumnya sesuai dengan asas negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka yang berwenang menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara adalah peradilan Tata Usaha Negara (*Administratif*

*rechtspraak*) yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antar badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat. Secara formal, Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi menilai dan menguji dari segi hukumnya (*toetsingrecht*) terhadap tindakan hukum atau hubungan hukum, atau pejabat yang dirumuskan dalam suatu "*Beschikking*" Tata Usaha Negara, apakah bertentangan dengan hukum.

Apabila bertentangan dengan hukum, pengadilan berwenang membatalkannya atau menyatakannya tidak sah, serta berwenang apabila memerintahkan kepada Badan atau Pejabat yang bersangkutan untuk mencabut kembali dan menerbitkan yang baru sesuai ketentuan hukum yang berlaku, namun terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut dapat langsung dimohonkan Kasasi. Hal ini dimaksud untuk mempersingkat tingkat penyelesaian sengketa, mengingat upaya hukum yang ditempuh sudah melalui upaya administratif.

## PEMERIKSAAN DAN PERSIDANGAN



### A. PEMERIKSAAN PENDAHULUAN

Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai kekhususan dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara, yaitu adanya pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan pendahuluan terdiri dari (*Pasal 62 UPTUN*):

1. Rapat permusyawaratan
2. Pemeriksaan persiapan (*Pasal 63 UPTUN*)

*ad. 1. Rapat Permusyawaratan* Rapat permusyawaratan atau disebut *dismissal process*, atau tahap penyaringan diatur dalam Pasal 62 Undang-Undang Nomor Tahun 1986. Dalam rapat permusyawaratan ini ketua pengadilan memeriksa gugatan yang masuk apakah gugatan tersebut telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan apakah memang termasuk wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengadilinya. Ketentuan ini dibuat mengingat Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan sesuatu yang baru sehingga masyarakat banyak yang belum memahami betul fungsi, tugas, dan wewenang, serta hukum acara yang berlaku di Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut.

Dalam rapat permusyawaratan, ketua pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan tidak diterima atau tidak berdasar, apabila :

- a) Pokok gugatan, yaitu fakta yang dijadikan dasar gugatan nyata-nyata tidak termasuk wewenang Tata Usaha Negara
- b) Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986
- c) Gugatan tersebut didasarkan pada alasan-alasan tidak layak
- d) Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat
- e) Gugatan diajukan sebelum waktunya atau lebih lewat waktunya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara mengenai hal ini diucapkan dalam rapat permusyawaratan sebelum hari persidangan ditentukan dengan memanggil kedua belah pihak untuk mendengarkannya. Pemanggilan kedua belah pihak dilakukan dengan surat tercatat oleh panitera atas perintah Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Terhadap penetapan ketua pengadilan tersebut diajukan perlawanan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dalam tenggang waktu 14 hari sesudah diucapkan. Perlawanan tersebut diajukan harus dengan memenuhi syarat-syarat seperti yang gugatan biasa sebagaimana diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Perlawanan diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dengan acara cepat, maka penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara yang diambil dalam rapat permusyawaratan tersebut dinyatakan gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa. Terhadap putusan pengadilan mengenai perlawanan tersebut tidak dapat digunakan upaya hukum seperti banding dan kasasi, karena putusan tersebut dianggap sebagai putusan tingkat pertama dan terakhir, sehingga telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

**ad. 2. Rapat Persiapan**, Pemeriksaan terpersiapan dilakukan mengingat penggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara pada umumnya adalah warga masyarakat yang mempunyai kedudukan lemah bila

dibandingkan dengan tergugat sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam posisi yang lemah tersebut sangat sulit bagi penggugat untuk mendapatkan informasi dan data yang diperlukan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.

Dalam pemeriksaan persiapan hakim diharapkan akan berperan aktif dalam memeriksa sengketa, antara lain dengan meminta penggugat untuk melengkapi alat-alat bukti sebelum sidang berlangsung dan meminta Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk memberikan informasi dan data yang diperlukan oleh pengadilan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan adanya sanksi yang dapat dijatuhkan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Tetapi hal ini dapat dijadikan sebagai bukti yang merugikan oleh pengadilan yang dapat merugikan Pejabat Tata Usaha Negara itu sendiri karena ketidak sediaannya memberikan penjelasan dan informasi tersebut dapat dijadikan sebagai petunjuk ketidak benaran pejabat yang bersangkutan.

Mengenai pemeriksaan persiapan ini diatur dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang berbunyi :

- 1) Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas
- 2) Dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), hakim :
  - a. Wajib member nasehat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 hari
  - b. Dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan
  - c. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a, penggugat belum menyempurnakan gugatannya, maka hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatannya tidak dapat diterima;

- d. Terhadap putusan sebagaimana diatur dalam ayat (3) tidak dapat digunakan upaya hukum, tetapi dapat diajukan gugatan yang baru.

## **B. PEMERIKSAAN DI TINGKAT PERTAMA**

Pemeriksaan di tingkat pertama pada umumnya dilakukan di Pengadilan Tata Usaha Negara, kecuali untuk sengketa yang menurut peraturan perundang-undangan diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif, maka pemeriksaan di tingkat pertama ini dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu :

1. Pemeriksaan dengan acara biasa
2. Pemeriksaan dengan acara cepat

Ad. 1. Pemeriksaan Dengan Acara Biasa, pengadilan memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara dengan suatu majelis yang terdiri dari 3 orang hakim dan salah seorang diantaranya ditunjuk sebagai ketua sidang. Pengadilan bersidang pada hari yang telah ditentukan dalam surat panggilan (*Pasal 68 UPTUN*) dan (*Pasal 70 UPTUN*) permulaan sidang, hakim ketua sidang membuka sidang dan menyatakan terbuka untuk umum. Tetapi apabila mejelis hakim memandang bahwa sengketa yang disidangkan menyangkut ketertiban umum atau keselamatan negara, sidang dapat dinyatakan tertutup untuk umum. Dalam hal tidak ada alasan yang dapat digunakan untuk menyatakan tertutup untuk umum dan pada waktu pembukaan sidang hakim ketua sidang tidak menyatakan sidang terbuka untuk umum, maka putusan yang diambil dalam persidangan dapat dinyatakan batal demi hukum.

Apabila pada hari sidang pertama ternyata penggugat atau kuasanya tidak hadir, maka dilakukanlah pemanggilan kedua. Setelah pemanggilan kedua disampaikan secara patut, ternyata penggugat atau kuasanya tetap tidak hadir tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, gugatan dinyatakan gugur dan penggugat harus membayar ongkos perkara. Sesudah gugatan dinyatakan gugur penggugat berhak mengajukan gugatannya sekali lagi dengan membayar uang muka biaya perkara (*Pasal 71 UPTUN*).

Apabila tergugat atau kuasanya berturut-turut dua kali sidang tidak hadir walaupun dipanggil secara patut atau tidak menanggapi gugatan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, maka hakim ketua sidang dengan surat penetapan meminta atasan tergugat untuk hadir dan menanggapi gugatan. Setelah lewat waktu 2 bulan sejak dikirimkannya penetapan tersebut, ternyata tidak ada berita, baik dari tergugat maupun dari atasan tergugat, maka hakim ketua sidang menetapkan hari sidang berikutnya dan pemeriksaan sengketa dilanjutkan menurut acara biasa tanpa hadirnya tergugat (*in absentia*). Dalam persidangan *in absentia* ini putusan terhadap pokok gugatan dapat dijatuhkan setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktiannya dilakukan secara tuntas (*Pasal 71 UPTUN*). Dalam suatu sengketa terdapat beberapa orang tergugat dan pada hari sidang pertama ternyata mereka atau kuasanya tidak hadir tanpa suatu alasan yang dapat dipertanggungjawabkan walaupun mereka telah dipanggil secara patut, sidang ditunda sampai hari yang telah ditentukan oleh hakim ketua sidang. Penundaan hari sidang ini diberitahukan kepada pihak yang hadir dan untuk pihak yang tidak hadir hakim ketua sidang memerintahkan untuk dipanggil sekali lagi secara patut.

Kemudian pada hari sidang berikutnya itu, seandainya mereka yang telah dipanggil secara patut itu tidak hadir tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, sidang dapat dilanjutkan tanpa hadirnya mereka (*Pasal 73 UPTUN*). Setelah sidang dibuka oleh hakim ketua sidang, pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan gugatan dan surat yang memuat jawabannya oleh hakim ketua sidang. Seandainya belum ada surat jawaban dari tergugat, maka pihak tergugat diberi kesempatan untuk mengajukan jawaban secara langsung.

Selanjutnya hakim ketua sidang memberi kesempatan kedua belah pihak untuk menjelaskan seperlunya hal yang diajukan masing-masing (*Pasal 74 UPTUN*) dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara perubahan gugatan dan jawaban gugatan masih dapat dilakukan sampai dengan reflik dan duplik, asal disertai dengan alasan yang cukup dan tidak merugikan pihak lawan. Perubahan ini terutama

mengenai alasan yang mendasari gugatan dan jawaban tergugat, yang berupa penambahan alasan-alasan yang telah dikemukakan sebelumnya dan sekali-kali tidak diperkenankan menambah tuntutan oleh penggugat yang dapat merugikan pihak tergugat. Dan mengenai perubahan ini harus dipertimbangkan dengan seksama oleh majelis hakim yang memeriksa sengketa tersebut sebelum diizinkan (*Pasal 75 UPTUN*). Dalam persidangan dapat diajukan eksepsi (tangkisan), yaitu mengenai (*Pasal 77 UPTUN*):

- 1) Kewenangan absolut pengadilan dapat diajukan setiap saat selama pemeriksaan. Mengenai eksepsi kewenangan absolut ini apabila dalam persidangan ternyata tidak ada pihak-pihak yang mengajukannya dan kebetulan hakim mengetahui tentang hal itu, karena jabatannya hakim berhak menyatakan bahwa pengadilan tidak berwenang memeriksa dan memutus sengketa yang bersangkutan.
- 2) Kewenangan Relatif, dapat diajukan sebelum disampaikan jawaban atas pokok sengketa dan eksepsi tersebut harus diputus sebelum pokok sengketa diputus.

Kewenangan relative ini yang disebut distribusi kekuasaan menyangkut masalah pembagian kekuasaan antara badan-badan pengadilan dari tiap jenis pengadilan, umpamanya antara pengadilan Tata Usaha Negara yang berbeda daerah hukumnya atau antara Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dalam hal sengketa menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diperiksa terlebih dahulu melalui upaya administratif. Eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan mengadili, hanya dapat diputus bersama-sama dengan pokok sengketa. Eksepsi lain yang tidak termasuk kewenangan mengadili, dapat juga berupa eksepsi prosesual dan eksepsi meteriil. Eksepsi prosesual yang tidak termasuk kewenangan mengadili, antara lain mengenai eksepsi *nebis in idem*, bahwa perkara yang sama telah pernah diputus dan putusan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum tetap, atau sengketa yang bersangkutan sedang diperiksa oleh Pengadilan Tata Usaha Negara lain atau masih dalam proses banding atau kasasi atau eksepsi yang menyatakan salah satu pihak

tidak mempunyai kualifikasi untuk bertindak. Sedangkan eksepsi materiil yaitu eksepsi yang didasarkan pada hukum materiil, dapat berupa *eksepsi delatoir* dan *eksepsi premtoir*; yang dimaksud *eksepsi delatoir* adalah eksepsi yang mengenai tuntutan yang diajukan dalam gugatan sebenarnya telah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara. Sedangkan *eksepsi premtoir* adalah mengenai gugatan yang telah diajukan setelah lampau waktu (kadaluwarsa) sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk menjaga obyektifitas dalam persidangan dan untuk memenuhi rasa keadilan dari masing-masing pihak, seorang hakim yang ditunjuk untuk memeriksa suatu sengketa Tata Usaha Negara, wajib mengundurkan diri apabila (*Pasal 78 UPTUN*) :

- 1) Terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah cerai, dengan salah seorang hakim anggota atau panitera lainnya.
- 2) Terikat hubungan sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan tergugat, penggugat atau penasehat hukum.

Kewajiban mengundurkan diri ini juga berlaku bagi panitera. Hakim dan panitera yang bersangkutan harus diganti dengan yang lain, yang tidak terikat dalam hubungan sebagaimana dimaksud di atas. Kewajiban mengundurkan diri ini juga berlaku dalam hal hakim dan panitera berkepentingan langsung atau tidak langsung atas suatu sengketa.

Apabila dalam hal ini terdapat keraguan atau perbedaan pendapat, maka pejabat pengadilan yang berwenang menetapkan. Yang dimaksud pejabat pengadilan yang berwenang ialah pejabat yang menurut hierarkisnya berkedudukan lebih tinggi dari hakim yang bersangkutan. Apabila sengketa ini diperiksa hakim Tata Usaha Negara, maka pejabat yang berwenang adalah ketua pengadilan dan apabila yang bertindak memeriksa sengketa tersebut adalah ketua pengadilan, maka pejabat yang berwenang menetapkan adalah Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Jika

terjadi hakim dan panitera yang mempunyai hubungan sebagaimana dijelaskan di atas tadi ternyata tidak mengundurkan diri atau tidak diganti dengan yang lain dan sengketa yang diperiksa sudah sampai diputus, maka putusan tersebut harus dibatalkan dan segera diadakan pemeriksaan ulang dengan susunan majelis yang lain (*Pasal 79 UPTUN*).

Apabila hakim ketua sidang memandang perlu untuk kepentingan pemeriksaan dapat memerintahkan pemeriksaan terhadap surat yang dipegang oleh Pejabat Tata Usaha Negara atau pejabat yang menyimpan surat, atau meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang berkaitan dengan sengketa. Selain itu hakim ketua sidang dapat memerintahkan supaya surat tersebut diperlihatkan kepada pengadilan dalam persidangan yang akan ditentukan untuk itu. Apabila surat tersebut merupakan bagian dari sebuah daftar, sebelum diperlihatkan oleh penyimpannya, dibuat salinan surat itu sebagai ganti yang asli selama yang asli belum diterima kembali oleh pengadilan. Jika pemeriksaan tentang kebenaran suatu surat menimbulkan suatu persangkaan terhadap orang yang masih hidup bahwa surat itu dipalsukan olehnya, hakim ketua sidang dapat mengirimkan surat tersebut kepada penyidik yang berwenang dan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dapat ditunda sampai putusan perkara pidananya mendapat kekuatan hukum tetap. Dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usah Negara dimungkinkan adanya pihak ketiga, yaitu orang atau badan hukum perdata untuk ikut serta atau diikutsertakan dalam proses pemeriksaan suatu sengketa yang sedang berjalan. Hal ini diatur dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang berbunyi :

- 1) Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara dan bertindak sebagai :
  - a. Pihak yang membela haknya
  - b. Peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

- 2) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikabulkan atau ditolak oleh pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita acara sidang.
- 3) Permohonan banding terhadap putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diajukan sendiri, tetapi harus diajukan bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa Pasal tersebut di atas jelas menyebutkan bahwa ikut sertanya pihak ketiga dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berjalan di Pengadilan Tata Usaha Negara, dimungkinkan dalam bentuk:

**Tussenkomst**, Dalam hal ini pihak ketiga dengan kemauan sendiri dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk ikut serta dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berjalan, guna mempertahankan atau membela hak dan kepentingan sendiri, agar ia jangan sampai dirugikan oleh putusan pengadilan. Jika permohonan ini dikabulkan, pihak ketiga tersebut berkedudukan sebagai penggugat intervensi, sebagai pihak yang mandiri dalam proses pemeriksaan sengketa tersebut dan disebut *intervenient*.

**Voeging**, dalam hal ini ikut sertanya pihak ketiga dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berjalan adalah perminataan salah satu pihak yang bersengketa, yaitu penggugat atau tergugat. Permohonan diajukan oleh pihak yang berkepentingan kepada pengadilan agar pihak ketiga yang dimaksud agar dapat diikutsertakan dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berjalan, untuk bergabung dengan pihak pemohon guna memperkuat posisi hukum pihak yang memohon.

### **C. INTERVENSI KHUSUS**

Dalam hal ini masuknya pihak ketiga dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berjalan adalah atas prakarsa hakim yang memeriksa sengketa tersebut. Di sini pihak ketiga ditarik dalam proses pemeriksaan suatu sengketa Tata Usaha Negara yang sedang

berjalan, bergabung dengan tergugat sebagai tergugat II intervensi. Sifat khusus dari intervensi ini adalah karena ikut sertanya pihak ketiga dalam sengketa yang sedang berjalan tersebut adalah atas perintah hakim, guna mempermudah penyelesaian sengketa yang bersangkutan.

Putusan mengenai ikut sertanya pihak ketiga dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara yang sedang berjalan adalah merupakan putusan sela, yang harus dicantumkan dalam berita acara sidang. Permohonan banding terhadap putusan sela ini tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.

Adakalanya suatu proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara tidak dapat diselesaikan dalam satu kali persidangan, sehingga persidangan terpaksa dilanjutkan pada hari persidangan berikutnya. Hari persidangan berikutnya ini diberitahukan kepada kedua belah pihak dan pemberitahuan ini dianggap sama dengan pemanggilan. Kalau pada hari persidangan kedua tersebut ada pihak yang tidak hadir padahal pada waktu persidangan pertama yang bersangkutan hadir, maka hakim ketua sidang menyuruh memberitahukan kepada pihak tersebut waktu hari dan tanggal persidangan berikutnya. Apabila pada hari sidang yang sudah ditentukan itu pihak yang bersangkutan tidak hadir tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan padahal ia sudah diberitahu secara patut, maka pemeriksaan dapat dilanjutkan tanpa kehadirannya.

Selanjutnya setelah pemeriksaan selesai antara lain pemeriksaan saksi-saksi dan alat-alat bukti lainnya, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan kesimpulannya masing-masing, maka hakim ketua sidang menyatakan sidang ditunda untuk memberi kesempatan kepada majelis hakim bermusyawarah dalam ruang tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna memutus sengketa yang sedang diperiksanya (*Pasal 97 UPTUN*).

Ad.2. Pemeriksaan Dengan Acara Cepat Dalam hal ada kepentingan penggugat yang cukup mendesak, penggugat dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan supaya pemeriksaan sengketa dipercepat, baik proses pemeriksaannya maupun pemutusannya.

Kepentingan yang cukup mendesak ini dapat disimpulkan dari alasan-alasan penggugat yang dikemukakan dalam permohonannya (*Pasal 98 UPTUN*), misalnya adanya gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang berisikan perintah pembongkaran bangunan atau rumah yang ditempati oleh penggugat. Selambat-lambatnya 14 hari sesudah permohonannya diterima, ketua pengadilan mengeluarkan penetapan tentang dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan tersebut. Terhadap penetapan ini tidak dapat digunakan upaya hukum, yaitu banding dan kasasi.

Jika seandainya permohonan untuk diadakan pemeriksaan acara cepat dikabulkan oleh pengadilan, maka pemeriksaan sengketa dilakukan dengan hakim tunggal. Ketua pengadilan dalam jangka waktu 7 hari setelah dikeluarkannya penetapan yang mengabulkan permohonan penggugat untuk diadakan pemeriksaan sengketa dengan acara cepat menentukan hari, tanggal, waktu, dan tempat sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan sebagaimana dilakukan dalam pemeriksaan sengketa dengan acara biasa. Tenggang waktu untuk jawaban dan pembuktian kedua belah pihak, masing-masing ditentukan tidak lebih dari 14 hari (*Pasal 99 UPTUN*).

#### **D. PEMERIKSAAN DI TINGKAT BANDING**

Menurut Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 terhadap Nomor 5 Tahun 1986 terhadap Nomor 5 Tahun 1986 terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat diutuskan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh penggugat atau tergugat kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Permohonan pemeriksaan banding diajukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya yang khusus diberi kuasa untuk itu, kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan tersebut dalam tenggang waktu 14 hari setelah putusan pengadilan diberitahukan kepada yang bersangkutan secara patut.

Permohonan pemeriksaan banding disertai pembayaran biaya perkara banding terlebih dahulu yang besarnya ditaksir oleh panitera

(*Pasal 123 UPTUN*). Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bukan putusan akhir atau putusan sela hanya dapat dimohonkan pemeriksaan banding bersama-sama putusan akhir.

Permohonan pemeriksaan banding dicatat oleh panitera dalam daftar perkara dan memberitahukannya kepada pihak terbanding (*Pasal 125 UPTUN*). Selanjutnya selambat-lambatnya 30 hari sesudah permohonan pemeriksaan banding dicatat, panitera memberitahukan kepada kedua belah pihak bahwa dapat melihat berkas perkara di Kantor Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dalam tenggang waktu 30 hari setelah mereka menerima pemberitahuan tersebut. Salinan putusan, berita acara, dan surat lain yang bersangkutan dengan sengketa harus dikirimkan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang bersangkutan selambat-lambatnya 60 hari sesudah pernyataan permohonan pemeriksaan banding.

Para pihak dapat menyerahkan memori banding atau kontra memori banding, serta surat-surat dan bukti kepada Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dengan ketentuan bahwa salinan memori dan kontramemori banding diberikan kepada pihak lawan dengan perantara panitera pengadilan (*Pasal 126 UPTUN*). Pemeriksaan banding di Pengadilan Tata Usaha Negara dilakukan oleh suatu majelis sekurang-kurangnya terdiri dari 3 orang hakim. Dalam hal pengadilan tinggi berpendapat bahwa pemeriksaan Pengadilan Tata Usaha Negara kurang lengkap, maka pengadilan tinggi tersebut dapat mengadakan sidang sendiri untuk pemeriksaan tambahan. Terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyatakan tidak berwenang memeriksa yang diajukan kepadanya, sedangkan pengadilan tinggi berpendapat lain, pengadilan tinggi tersebut dapat memeriksa dan memutus sendiri sengketa yang bersangkutan atau memerintahkan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk memeriksanya.

Setelah pemeriksaan tingkat banding selesai dan telah diputus oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang bersangkutan, maka Panitera Pengadilan Tinggi yang bersangkutan dalam waktu 30 hari mengirimkan salinan putusan pengadilan tinggi tersebut beserta surat-surat pemeriksaan dan surat-surat lain kepada Pengadilan

Tata Usaha Negara yang memutuskan dalam pemeriksaan tingkat pertama dan selanjutnya meneruskan kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*Pasal 127 UPTUN*). Dalam pemeriksaan tingkat banding juga berlaku semua ketentuan mengenai hakim dan panitera yang mempunyai hubungan keluarga sedarah dan semada serta suami dan istri dengan tergugat, penggugat atau penasehat hukum (*Pasal 128 UPTUN*). Sebagaimana diatur dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan yang berkepentingan langsung atau tidak langsung dengan suatu sengketa sebagaimana diatur dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Mengenai pencabutan kembali suatu permohonan banding, dapat dilakukan setiap saat sebelum sengketa yang dimohonkan banding itu diputus oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Setelah adanya pencabutan tersebut, permohonan pemeriksaan banding tidak dapat diajukan kembali oleh yang bersangkutan, walaupun tenggang waktu untuk mengajukan permohonan pemeriksaan banding belum lamapau (*Pasal 130 UPTUN*).

## **E. PEMERIKSAAN DI TINGKAT KASASI DAN PENINJAUAN KEMBALI**

Pemeriksaan di tingkat kasasi diatur dalam Pasal 131 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang menyebutkan bahwa pemeriksaan tingkat terakhir di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat dimohonkan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung. Untuk acara pemeriksaan kasasi ini dilakukan menurut ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Menurut Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, pemeriksaan kasasi untuk perkara yang diputus oleh pengadilan lingkungan pengadilan agama atau yang diputus oleh pengadilan dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dilakukan menurut ketentuan undang-undang ini. Dengan demikian pemeriksaan di tingkat kasasi dan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali untuk sengketa-sengketa yang diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, disebutkan bahwa Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus :

1. Permohonan kasasi
2. Sengketa tentang kewenangan mengadili
3. Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap

## **F. PEMERIKSAAN DI TINGKAT KASASI**

Permohonan kasasi dapat diajukan hanya jika permohonan kasasi telah menggunakan upaya hukum banding (*Pasal 43 UMA*). Permohonan kasasi dapat diajukan oleh pihak yang bersengketa atau wakilnya yang khusus dikuasakan untuk itu dalam sengketa Tata Usaha Negara yang telah diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (*Pasal 44 UMA*).

Alasan-alasan yang dapat dipergunakan dalam permohonan kasasi (*Pasal 30 UMA*) adalah :

1. Pengadilan yang bersangkutan tidak berwenang atau telah melampaui batas wewenangnya dalam memeriksa dan memutus sengketa yang bersangkutan
2. Pengadilan telah salah di dalam menerapkan hukum atau telah melanggar hukum yang berlaku
3. Pengadilan lalai memenuhi syarat-syarat yang telah diwajibkan oleh peraturan perundangundangan, yang mengancam kelalaian itu dengan putusan yang bersangkutan.

Permohonan kasasi disampaikan secara tertulis atau lisan melalui Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang telah memutus sengketanya pada tingkat pertama, dalam tenggang waktu 14 hari setelah putusan atau penetapan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang dimaksudkan diberitahukan kepada pemohon.

Apabila tenggang waktu 14 hari tersebut telah lampau tanpa ada permohonan kasasi yang diajukan kepada pihak-pihak yang

bersengketa, maka pihak yang bersengketa dianggap telah menerima putusan tersebut. Setelah pemohon membayar biaya perkara, panitera mencatat permohonan kasasi tersebut dalam buku daftar perkara pada hari itu juga membuat akta permohonan kasasi yang dilampirkan pada berkas sengketa. Kemudahan selambat-lambatnya 7 hari setelah permohonan kasasi terdaftar, Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara yang memutus sengketa tersebut memberitahukan secara tertulis mengenai permohonan itu kepada pihak lawan (*Pasal 46 UMA*). Dalam permohonan kasasi, pemohon wajib menyampaikan pula memori kasasi yang memuat alasan-alasannya dalam tenggang waktu 14 hari setelah permohonan tersebut dicatat dalam buku daftar.

Selanjutnya panitera memberikan tanda terima atas penerimaan memori kasasi dan menyampaikan salinan memori kasasi tersebut pada pihak lawan dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari. Sebaliknya pihak lawan berhak pula mengajukan surat jawaban terhadap memori kasasi kepada panitera yang bersangkutan dalam tenggang waktu 14 hari sejak tanggal diterimanya salinan memori kasasi tersebut (*Pasal 47 UMA*). Setelah menerima memori kasasi dan jawabannya, panitera yang bersangkutan mengirimkan permohonan kasasi, memori kasasi, jawaban atas memori kasasi serta berkas sengketa ke Mahkamah Agung dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari.

Setelah permohonan kasasi dan berkasnya diterima oleh Mahkamah Agung, Panitera Mahkamah Agung mencatat permohonan kasasi tersebut dalam buku daftar, dengan membubuhkan nomor urut menurut tanggal penerimaannya, membuat catatan singkat tentang isinya dan melaporkannya kepada Mahkamah Agung. Dalam hal permohonan kasasi ingin mencabut kembali permohonannya, hal tersebut dilakukan sebelum permohonan kasasi diputus oleh Mahkamah Agung. Dan apabila permohonan kasasi tersebut telah dicabut, pemohon tidak dapat mengajukan kembali, walaupun tenggang waktu untuk mengajukan permohonan kasasi belum habis. Apabila pencabutan kembali tersebut dilakukan sebelum berkas perkaranya dikirim ke Mahkamah Agung, maka berkas perkara tersebut tidak perlu lagi diteruskan ke Mahkamah Agung (*Pasal 49 UMA*).

Dalam hal Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi dengan alasan pengadilan yang telah memutus perkara tersebut tidak berwenang atau telah melampaui batas kewenangannya, maka Mahkamah Agung menyerahkan sengketa tersebut kepada pengadilan lain yang berwenang memeriksa dan memutus perkara tersebut. Sebaliknya jika Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi dengan alasan pengadilan yang memeriksa dan memutus sengketa tersebut telah salah menerapkan atau telah melanggar hukum yang berlaku atau lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan, maka Mahkamah Agung akan memeriksa dan memutus sendiri sengketa yang dimohon kasasi tersebut (*Pasal 51 UMA*).

Salinan putusan Mahkamah Agung terhadap sengketa yang dimohon kasasi tersebut dikirimkan kepada ketua pengadilan yang memeriksa dan memutus sengketa tersebut pada tingkat pertama. Salinan putusan Mahkamah Agung tersebut oleh pengadilan tingkat pertama tadi diberitahukan kepada kedua belah pihak yang bersengketa selambat-lambatnya 30 hari setelah putusan dan berkas sengketa diterima kembali oleh Pengadilan tingkat pertama tersebut (*Pasal 53 UMA*). Yang dimaksud pengadilan tingkat pertama pada umumnya adalah Pengadilan Tata Usaha Negara, kecuali untuk sengketa Tata Usaha Negara yang menurut peraturan perundang-undangan harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif, maka pengadilan tingkat pertama adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

## **G. PEMERIKSAAN PENINJAUAN KEMBALI**

Pemeriksaan peninjauan kembali ini diatur dalam Pasal 132 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang menyebutkan bahwa terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali pada Mahkamah Agung. Acara pemeriksaan peninjauan kembali ini dilakukan menurut ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985,

yang berbunyi “ Dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh pengadilan dilingkungan peradilan agama atau pengadilan lingkungan peradilan Tata Usaha Negara digunakan Hukum Acara Peninjauan Kembali yang tercantum dalam Pasal 67 sampai Pasal 75.

Hukum acara pemeriksaan peninjauan kembali untuk sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, diberlakukan hukum acara pemeriksaan peninjauan kembali untuk perkara perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 67 sampai 75 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985. Menurut Pasal 67 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, permohonan peninjauan kembali dapat diajukan dengan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu.
2. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu diperiksa tidak dapat ditemukan
3. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih daripada yang dituntut;
4. Apabila mengenai suatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebabsebabnya;
5. Apabila mengenai pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atau dasar yang sama oleh pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
6. Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruhan yang nyata.

Permohonan peninjauan kembali harus diajukan sendiri oleh pihak yang bersengketa atau ahli warisnya atau seseorang wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu. Apabila selama proses

pemeriksaan permohonan peninjauan kembali pemohon meninggal dunia, permohonan tersebut dapat diajukan ahli warisnya.

Menurut Pasal 69 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, tenggang waktu pengajuan permohonan peninjauan kembali didasarkan atas alasan sebagaimana dimaksudkan Pasal 67 adalah 180 hari untuk :

1. Yang disebut pada angka 1, sejak diketahui kebohongan atau tipu muslihat atau sejak putusan hakim pidana memperoleh kekuatan hukum tetap dan diberitahukan kepada pihak yang bersangkutan;
2. Yang disebut pada angka 2, sejak ditemukan surat-surat bukti yang hari dan tanggal ditemukannya harus dinyatakan di bawah sumpah dan disahkan oleh pejabat yang berwenang;
3. Yang disebut pada angka 3, 4, dan 6 sejak putusan mempunyai kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak yang bersengketa;
4. Yang disebut pada angka 5 sejak putusan yang terakhir bertentangan itu memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak yang bersengketa.

Permohonan peninjauan kembali diajukan oleh pemohon kepada Mahkamah Agung melalui ketua pengadilan yang telah memutus perkara tersebut pada tingkat pertama (*Pasal 70 UMA*). Permohonan diajukan secara tertulis dengan menyebutkan alasan yang dijadikan dasar permohonan dan dimasukkan di kepaniteraan pengadilan yang telah memutus perkara pada tingkat pertama. Seandainya pemohon tidak bisa menulis dapat menyampaikan permohonan secara lisan dihadapan ketua pengadilan yang telah memutus perkara tersebut pada tingkat pertama atau hakim yang ditunjuk oleh ketua pengadilan yang akan membuat catatan tentang permohonan tersebut (*Pasal 71 UMA*). Setelah pengadilan yang bersangkutan menerima permohonan peninjauan kembali, maka panitera berkewajiban selambat-lambatnya 14 hari menyampaikan salinan permohonan tersebut pada pihak lawan pemohon, agar

pihak lawan dapat mengetahui dan mengajukan jawabannya. Tenggang waktu bagi pihak lawan untuk mengajukan jawabannya adalah 30 hari setelah diterimanya salinan permohonan peninjauan kembali. Setelah jawaban dari pihak lawan diterima oleh pengadilan yang bersangkutan, permohonan tersebut beserta jawabannya dengan dilengkapi berkas perkara dan biaya perkara harus telah dikirimkan oleh panitera yang bersangkutan ke Mahkamah Agung selambat-lambatnya dalam jangka waktu 30 hari.

Dalam proses pemeriksaan peninjauan kembali Mahkamah Agung berwenang memerintahkan pengadilan yang telah memutus perkara tersebut pada tingkat pertama atau pengadilan tingkat banding untuk mengadakan pemeriksaan tambahan atau meminta segala keterangan serta pertimbangan dari pengadilan yang dimaksud. Pengadilan yang diminta mengadakan pemeriksaan tambahan tersebut segera mengirimkan berita pemeriksaan tambahan serta pertimbangannya pada Mahkamah Agung (*Pasal 73 UMA*).

Setelah memeriksa permohonan peninjauan kembali tersebut Mahkamah Agung dapat memutuskan (*Pasal 74 UMA*):

1. Mengabulkan permohonan peninjauan kembali dan membatalkan putusan yang dimohonkan peninjauan kembali tersebut, selanjutnya memeriksa dan memutus sendiri sengketa;
2. Menolak permohonan peninjauan kembali dalam hal Mahkamah Agung berpendapat permohonan tersebut tidak beralasan. Salinan putusan Mahkamah Agung atas permohonan peninjauan kembali tersebut dikirimkan kepada pengadilan yang telah memutus sengketa tersebut pada tingkat pertama dan selanjutnya. Panitera

Pengadilan yang bersangkutan menyampaikan salinan putusan tersebut kepada pemohon serta memberitahukan keputusan itu kepada pihak lawan selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari (*Pasal 75 UMA*).

## H. LATIHAN

Untuk memperoleh pemahaman yang lebih oleh praja mengenai materi yang sudah dipaparkan, maka praja diwajibkan mengerjakan soal latihan di bawah ini:

1. Buat berita acara pemeriksaan.
2. Mengadakan simulasi pemeriksaan

## I. RANGKUNGAN

Untuk menjaga obyektivitas dalam persidangan dan untuk memenuhi rasa keadilan dari masing-masing pihak, seorang hakim yang ditunjuk untuk memeriksa suatu sengketa Tata Usaha Negara, wajib mengundurkan diri apabila (*Pasal 78 UPTUN*) :

- 3) Terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah cerai, dengan salah seorang hakim anggota atau panitera lainnya.
- 4) Terikat hubungan sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan tergugat, penggugat atau penasehat hukum.

## PEMBUKTIAN



### A. ALAT-ALAT BUKTI

Menurut Pasal 100 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, alat-alat bukti yang dapat digunakan dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara adalah :

1. Surat atau tulisan
2. Keterangan ahli
3. Keterangan saksi
4. Pengakuan para pihak
5. Pengetahuan hakim

Dalam hal yang diketahui oleh umum tidak perlu dibuktikan lagi di muka persidangan.

#### 1. Surat dan Tulisan

Sengketa Tata Usaha Negara selalu dikaitkan dengan adanya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Untuk memudahkan pembuktian di persidangan, secara umum ditentukan bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah keputusan tertulis atau dalam bentuk surat. Oleh karena itu, surat atau tulisan merupakan salah satu alat bukti yang penting dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara (*Pasal 101 UPTUN*). Surat sebagai alat bukti terdiri dari 3 jenis, yaitu:

- a) Akta otentik, yaitu surat yang dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk digunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.

Akta otentik merupakan alat bukti yang sempurna, dimana hakim harus mempercayai apa yang tercantum dalam akta tersebut sepanjang tidak ada bukti lain yang menyatakan ketidakbenarannya. Akta otentik mempunyai tiga macam pembuktian, yaitu :

- 1) Kekuatan pembuktian formal. Membuktikan antara para pihak bahwa mereka sudah menerangkan apa yang ditulis dalam akta tersebut;
  - 2) Kekuatan pembuktian materiil. Membuktikan para pihak bahwa bena-benar peristiwa yang tersebut di dalam akta tersebut telah terjadi;
  - 3) Kekuatan mengikat. Membuktikan bahwa antara para pihak dan pihak ketiga, bahwa pada tanggal tersebut dalam akta yang bersangkutan telah menghadap pada pejabat umum tadi dan menerangkan apa yang tertulis di dalam akta tersebut. Karena menyangkut pihak ketiga, maka disebutkan bahwa akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian keluar.
- b) Akta di bawah tangan, yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud digunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya. Kekuatan hukum akta di bawah tangan hamper sama dengan akta otentik, asal saja isi dan tanda tangan yang tercantum di dalamnya diakui oleh pihak-pihak yang membuatnya. Hanya saja akta di bawah tangan tidak mempunyai kekuatan pembuktian keluar sebagaimana halnya akta otentik.
- c) Surat-surat lain yang bukan akta adalah alat bukti bebas dimana hakim tidak diharuskan menerima dan mempercayainya.

## **2. Keterangan Ahli**

Menurut Pasal 102 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang dimaksud dengan keterangan ahli adalah pendapat orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persidangan tentang hal ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya. Kehadiran ahli dalam persidangan adalah atas permintaan kedua belah pihak atau karena jabatannya hakim ketua sidang dapat menunjuk seseorang atau beberapa orang ahli untuk memberikan keterangan baik dengan surat maupun lisan, yang dikuatkan dengan sumpah atau janji menurut kebenaran sepanjang pengetahuan dan pengalamannya (*Pasal 103 UPTUN*). Keterangan ahli diperlukan untuk menambah keyakinan hakim mengenai suatu persoalan dibidang tertentu, yang memang hanya bisa dijelaskan oleh ahli dibidang yang bersangkutan. Semua ketentuan mengenai larangan menjadi saksi sebagaimana diatur dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juga berlaku bagi seseorang yang akan memberikan pendapatnya sebagai keterangan ahli.

## **3. Keterangan Saksi**

Menurut Pasal 104 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, keterangan saksi dianggap sebagai alat bukti apabila keterangan itu berkenaan dengan hal yang dialami, dilakukan atau didengar oleh saksi sendiri. Kehadiran saksi di pengadilan adalah atas permintaan salah satu pihak atau karena jabatannya hakim ketua sidang dapat memerintahkan seorang saksi untuk didengar dalam persidangan. Bila seorang saksi telah dipanggil secara patut ternyata tidak hadir dalam persidangan tanpa suatu alasan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan dan hakim cukup pula alasan untuk menyangka bahwa saksi tadi sengaja tidak datang, maka hakim ketua sidang dapat memerintahkan supaya saksi dibawa oleh polisi ke persidangan.

Seandainya seorang saksi tidak bertempat tinggal di daerah hukum pengadilan yang bersangkutan saksi tersebut diwajibkan datang ke persidangan. Dalam hal ini pemeriksaan saksi dapat

dilakukan di Pengadilan Tata Usaha Negara yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman saksi. Bilamana seorang saksi tidak dapat hadir di persidangan karena halangan yang dapat dibenarkan oleh hukum, misalnya saksi sudah sangat uzur karena tua, atau menderita penyakit yang menyebabkan ia tidak dapat hadir di persidangan, hakim bersama dengan panitera datang ketempat kediaman saksi yang bersangkutan untuk mendengar keterangannya.

Pemeriksaan saksi dilakukan dengan memanggil saksi ke persidangan seorang demi seorang. Setelah saksi berada di hadapan sidang, hakim ketua sidang menanyakan kepada saksi identitasnya, yaitu nama lengkap, tempat lahir, tempat tinggal, agama atau kepercayaan, pekerjaan, derajat hubungan keluarga dan hubungan kerja dengan tergugat ataupun penggugat. Sebelum memberikan keterangan di persidangan seorang saksi wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya, dengan dihadiri oleh pihak yang bersengketa. Dan apabila para pihak telah dipanggil secara patut ternyata tidak hadir di persidangan tanpa suatu alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, maka saksi dapat didengar keterangannya tanpa hadirnya pihak yang bersengketa.

Menurut Pasal 88 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang tidak boleh didengar sebagai saksi adalah :

1. Keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat kedua dari salah satu pihak yang bersengketa;
2. Istri atau suami salah satu pihak yang bersengketa meskipun sudah bercerai
3. Anak yang belum berusia 17 tahun
4. Orang sakit ingatan

Disamping itu ada juga orang yang dapat diminta pengunduran diri dari kewajiban untuk menjadi saksi, yaitu :

1. Saudara laki-laki atau perempuan, ipar laki-laki atau perempuan dari salah satu pihak
2. Setiap orang yang karena martabat, pekerjaan atau jabatannya diwajibkan merahasiakan segala sesuatu yang berhubungan dengan martabat, pekerjaan dan jabatannya.

Setelah saksi mengucapkan sumpah dan janjinya menurut agama dan kepercayaannya, barulah dapat diajukan pertanyaan-pertanyaan kepadanya oleh pihak-pihak yang bersangkutan dan pertanyaan ini disampaikan melalui hakim ketua sidang. Dan hakim ketua sidang dapat menolak suatu pertanyaan tersebut menurut pertimbangannya tidak ada kaitannya dengan sengketa yang sedang diperiksa. Dalam hal saksi, demikian juga penggugat dalam keadaan bisu atau tuli dan tidak dapat menulis, hakim ketua sidang dapat pula mengangkat orang yang pandai bergaul dengan mereka sebagai juru bahasa. Juru bahasa ini harus juga mengucapkan sumpah atau janji menurut agama dan kepercayaannya sebelum melaksanakan tugas sebagai juru bahasa.

Selanjutnya dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, menyebutkan bahwa pejabat yang dipanggil sebagai saksi wajib datang sendiri di persidangan. Biaya perjalanan pejabat yang dipanggil sebagai saksi di persidangan tidak dibebankan sebagai biaya perkara. Hal ini perlu ditegaskan mengingat saksi pejabat yang dipanggil ini tidak sama halnya dengan saksi biasa, kalau saksi biasa hadir di persidangan dengan biaya yang dibebankan pada biaya perkara, terkecuali bila salah satu pihak memerlukan lebih dari 5 orang saksi, maka biaya untuk kelebihan itu ditanggung sendiri oleh pihak yang memerlukan, walaupun seandainya dia dimenangkan dalam sengketa tersebut. Dalam hal ini kehadiran pejabat sebagai saksi di persidangan adalah karena jabatannya, maka biaya seyogyanya ditanggung oleh instansi yang bersangkutan.

#### **4. Pengakuan Para Pihak**

Menurut Pasal 105 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pengakuan para pihak tidak dapat ditarik kembali kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh hakim. Pengakuan yang diberikan di muka hakim memberikan suatu bukti yang sempurna terhadap siapa yang telah melakukannya, baik sendiri maupun dengan perantara seseorang yang khusus dikuasakan untuk itu.

Suatu pengakuan baru bisa diterima sebagai suatu bukti yang sempurna kalau diberikan di muka hakim (persidangan). Pengakuan

yang diberikan di luar sidang tidak dapat diterima sebagai suatu bukti yang mengikat, hanya sebagai bukti bebas, terserah kepada hakim untuk menerima atau tidak menerimanya.

## **5. Pengetahuan Hakim**

Menurut Pasal 106 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang dimaksud dengan pengetahuan hakim adalah hal yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya. Jadi dalam hal ini tidak termasuk pengetahuan hakim hal-hal yang diberitahukan kepada hakim oleh para pihak. Pengetahuan hakim ini sangat berguna untuk menambah keyakinan hakim agar dapat member putusan terhadap suatu sengketa yang diadilinya.

## **6. Beban Pembuktian**

Menurut Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, hakim memutuskan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya 2 alat bukti berdasarkan keyakinan hakim. Dalam penjelasan pasal ini disebutkan pasal ini merupakan ketentuan dalam rantgka menemukan kebenaran materiil. Berbeda dengan system hukum pembuktian dalam Hukum Acara Perdata, maka dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa tergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakim Pengadilan Tata Usaha

Negara dapat memutuskan sendiri :

1. Apa yang harus dibuktikan
2. Siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berpekara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri;
3. Alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian.
4. Kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan mengingat masalah pembagian beban pembuktian ini adalah merupakan

masalah yang sulit penyelesaiannya, maka pembuat undang-undang melimpahkan sepenuhnya kepada Hakim Peradilan Tata Usaha Negara untuk menentukan sendiri masalah beban pembuktian tersebut.

Dalam hal ini Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dituntut agar dalam menggunakan wewenangnya haruslah bersikap arif dan bijaksana dan tetap berpegang teguh pada prinsip keadilan sehingga tidak ada pihak-pihak yang merasa dirugikan. Hal ini tidak hanya tergantung pada kualifikasi intelektual yang dimiliki hakim, tetapi juga kualifikasi moral yang dimiliki hakim.

## **B. PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

Setelah selesai rangkaian pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara, hakim ketua sidang memberikan kesempatan kepada pihak-pihak untuk menyampaikan kesimpulannya masing-masing. Sesudah itu hakim ketua sidang menunda sidang untuk memberikan kesempatan kepada majelis hakim untuk bermusyawarah dalam ruang tertutup guna mempertimbangkan putusannya. Dalam musyawarah yang dipimpin hakim ketua sidang putusan merupakan hasil pemufakatan bulat, kecuali setelah diusahakan dengan sungguh tidak dapat dicapai mufakat bulat, putusan dapat diambil dengan suara terbanyak. Seandainya dalam musyawarah pertama tidak dapat menghasilkan suatu putusan, maka musyawarah dapat ditunda pada musyawarah berikutnya. Apabila dalam musyawarah kedua ini tidak juga diperoleh putusan melalui suara terbanyak, maka suara hakim ketua sidang yang akan menentukan (*Pasal 97 UPTUN*).

Putusan pengadilan harus diucapkan dalam sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada waktu putusan diucapkan, atas perintah hakim ketua sidang salinan putusan itu disampaikan dengan surat tercatat kepada yang bersangkutan. Bila putusan pengadilan itu tidak diucapkan dalam sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum, maka putusan itu menjadi tidak sah dan tidak mempunyai

kekuatan hukum (*Pasal 108 UPTUN*). Menurut Pasal 109 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, putusan pengadilan harus memuat :

1. Kepala putusan berbunyi “ Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa “;
2. Nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman atau tempat kedudukan para pihak yang bersengketa;
3. Ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas;
4. Pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa;
5. Alasan hukum yang menjadi dasar putusan;
6. Amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara;
7. Hari, tanggal putusan, nama hakim yang memutus, nama panitera, serta keterangan tentang hadir atau tidak hadirnya para pihak.

Suatu putusan yang tidak memuat hal-hal tersebut di atas dapat menyebabkan batalnya putusan tersebut. Amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat berupa :

1. Gugatan dinyatakan gugur apabila penggugat tidak hadir pada waktu sidang tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, walaupun telah dipanggil secara patut, atau
2. Gugatan dinyatakan tidak dapat diterima, karena adanya suatu eksepsi yang diterima oleh majelis hakim, atau
3. Gugatan dinyatakan ditolak, setelah diperiksa ternyata tidak terbukti, atau
4. Gugatan dinyatakan dikabulkan Dalam hal gugatan dinyatakan dikabulkan, maka putusan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang disengketakan. Kewajiban itu berupa :
  - a. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Atau
  - b. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru, atau

- c. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Kewajiban tersebut dapat disertai pembebanan ganti rugi dan khusus bagi sengketa kepegawaian, kewajiban tersebut dapat disertai pemberian rehabilitasi (*Pasal 97 UPTUN*).
- d. Bila dalam suatu persidangan diperlukan suatu putusan sela, putusan tersebut hanya dicantumkan dalam berita acara sidang dan tidak dibuat sebagai putusan tersendiri. Putusan sela disebut juga putusan *interlukotoir*, yaitu putusan yang diambil untuk mengatasi persoalan yang timbul dalam persidangan, seperti adanya suatu eksepsi, intervensi, dan lain-lain.

Walaupun putusan sela tidak dibuat dalam putusan tersendiri, tetapi harus juga diucpkan dalam persidangan.

### **C. PELAKSANAAN PUTUSAN**

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dapat dilaksanakan adalah putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yaitu suatu putusan tidak dapat diubah lagi melalui suatu upaya hukum (*Pasal 115 UPTUN*). Dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dimungkinkan adanya upaya paksa dengan menggunakan aparat keamanan, seperti halnya dalam pelaksanaan putusan Peradilan Pidana dan Peradilan Perdata. Tetapi istimewanya dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara dimungkinkan adanya campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Dalam hal presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab dalam pembinaan pegawai negeri/aparatur pemerintahan. Presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab dalam pembinaan aparatur pemerintahan dapat menaati peraturan perundangundangan yang berlaku termasuk menaati putusan pengadilan sesuai dengan prinsip negara hukum.

Campur tangan presiden dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara diperlukan mengingat pelaksanaannya tidaklah

semudah pelaksanaan putusan Peradilan Pidana atau Peradilan Perdata, hal ini disebabkan karena yang menjadi tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang bersifat *comdemnatoir*, berisi penghukuman kepada tergugat dalam hal ini adalah badan atau pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan suatu kewajiban yang berupa :

1. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
2. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
3. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986
4. Membayar ganti rugi
5. Memberikan rehabilitasi

Berhubungan tergugat yang dihukum untuk melaksanakan kewajiban tersebut di atas adalah pejabat, maka keberhasilan dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut sangat tergantung pada wibawa Pengadilan Tata Usaha Negara dan kesadaran hukum para pejabat itu sendiri. Namun demikian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah mengatur sebaik mungkin agar putusan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, bila perlu dimungkinkan adanya campur tangan presiden sendiri sebagai kepala pemerintahan.

Langkah pertama yang ditempuh dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu penyampaian salinan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap oleh penitera atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya pada tingkat pertama kepada para pihak dengan surat tercatat selambatlambatnya dalam waktu 14 hari.

Setelah 4 bulan sejak salinan putusan pengadilan tersebut dikirimkan kepada tergugat tidak melaksanakan kewajibannya

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a yaitu mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Dalam hal putusan pengadilan tersebut mewajibkan kepada tergugat untuk melaksanakan :

1. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
2. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam gugatan didasarkan kepada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Sesudah 3 bulan sejak putusan pengadilan tersebut diberitahukan kepada tergugat ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan oleh tergugat, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan yang bersangkutan agar ketua pengadilan memerintahkan tergugat untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Sesudah tergugat diperintahkan oleh ketua pengadilan untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut, ternyata tidak mau melaksanakan, maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasan tergugat menurut jenjang jabatan. Dua bulan setelah instansi atasan yang bersangkutan menerima pemberitahuan dari ketua pengadilan harus telah memerintahkan kepada pejabat bawahannya (tergugat) untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut (*Pasal 116 UPTUN*). Sesudah melibatkan instansi atasan dari tergugat, ternyata putusan pengadilan tersebut belum bisa dilaksanakan, maka dalam hal ini terpaksa adanya campur tangan dari presiden sebagai kepala pemerintahan. Seandainya kegagalan pelaksanaan putusan tersebut disebabkan karena instansi atasan dari tergugat setelah lewat waktu 2 bulan tetap tidak memerintahkan pejabat bawahannya (tergugat) untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut, maka ketua pengadilan yang bersangkutan mengajukan hal ini kepada presiden.

## **D. GANTI RUGI**

Dalam hal putusan pengadilan berisi kewajiban membayar ganti rugi, 3 hari sesudah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap, salinan putusan tersebut dikirimkan kepada tergugat dan penggugat. Dalam waktu yang sama salinan putusan tersebut juga dikirimkan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi tersebut.

Menurut Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, besarnya ganti rugi beserta tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (10) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah (*Pasal 120 UPTUN*). Peraturan pemerintah yang mengatur tentang ganti rugi ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991. Di dalam peraturan pemerintah tersebut ditetapkan besarnya ganti rugi yang dapat diberikan paling kecil Rp. 250.000,- dan paling besar Rp. 5.000.000,-. Ganti rugi yang dibebankan kepada Badan-badan Tata Usaha Negara Pusat, dibayar melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan ganti rugi yang dibebankan kepada Badan-badan Tata Usaha Negara Daerah dibayar melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tata cara pembayaran ganti rugi yang dibayar melalui APBN lebih lanjut akan diatur oleh Menteri Keuangan, sedangkan tata cara pembayaran ganti rugi yang dibayar melalui APBD, lebih lanjut akan diatur oleh Menteri Dalam Negeri.

## **E. REHABILITASI**

Bila dalam suatu sengketa kepegawaian gugatan dikabulkan dengan disertai kewajiban memberikan rehabilitasi, maka dalam waktu 3 hari, salinan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap dikirimkan kepada penggugat dan tergugat. Salinan putusan pengadilan tersebut juga dikirimkan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang akan melaksanakan rehabilitasi tersebut dalam waktu 3 hari setelah putusan tersebut mempunyai kekuatan hukum tetap. Rehabilitasi ini diberikan dengan tujuan untuk memulihkan hak penggugat dalam kemampuan, harkat dan

martabatnya sebagai pegawai negeri seperti semula dan dalam hal ini termasuk hak menyangkut jabatan (*Pasal 121 UPTUN*). Kalau jabatannya semula telah diisi oleh orang lain, yang bersangkutan dapat diangkat dalam jabatan lain yang setingkat dengan jabatannya semula dan kalau hal tidak mungkin yang bersangkutan akan diberi prioritas pertama untuk menduduki jabatan yang lowong yang setingkat dengan jabatan semula.

Selanjutnya apabila tergugat tidak dapat melaksanakan atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan rehabilitasi tersebut, karena terjadinya perubahan keadaan setelah putusan pengadilan tersebut mempunyai kekuatan hukum tetap, tergugat wajib memberitahukan hal tersebut kepada ketua pengadilan yang mengadili perkara tersebut pada tingkat pertama kepada penggugat. Dalam waktu 30 hari sesudah menerima pemberitahuan tersebut penggugat dapat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan yang bersangkutan agar tergugat dibebani keajiban membayar sejumlah uang atau kompensasi lain yang diinginkannya. Setelah menerima permohonan tersebut ketua pengadilan memerintahkan memanggil kedua belah pihak untuk mengusahakan tercapainya persetujuan tentang sejumlah uang atau kompensasi lain yang harus dibebankan kepada tergugat. Apabila telah diusahakan untuk mencapai persetujuan tetapi tidak dapat diperoleh kata sepakat mengenai jumlah uang pengganti kompensasi lain tersebut, ketua pengadilan dengan penetapan yang disertai pertimbangan

## **F. TUGAS-TUGAS PEMERINTAH DALAM NEGARA HUKUM MODERN (WELVAARSTAAT)**

Tugas-tugas pemerintahan dalam suatu negara hukum yaitu menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat yang terus menerus meningkat. Itulah sebabnya negara seperti ini disebut negara kesejahteraan (*welvaarstaat*) beberapa pendapat para sarjana berkenaan dengan distribusi tugas-tugas pemerintahan. Pendapat para sarjana mengenai distribusi tugas-tugas pemerintahan dalam negara ini diilhami oleh kenyataan sejarah pemusatan kekuasaan negara dalam satu genggam atau satu lembaga telah membawa

bencana bagi kehidupan demokrasi dan kemasyarakatan yang terindikasi oleh terlanggarnya hak-hak asasi warga negara. Pembagian kekuasaan negara merupakan syarat mutlak (*conditio sine quanon*) untuk tetap tegaknya hak asasi manusia karena antara berbagai lembaga negara saling control (*checks and balances*).

Distribusi kekuasaan yang semula dikenal sebagai pemisahan kekuasaan inilah yang kemudian melahirkan teori pemencaran kekuasaan atau pemisahan kekuasaan (*spreading van manchen of manctensscheiding*). John Locke (2003 : 13) ialah orang yang pertama kali memperkenalkan teori pemisahan kekuasaan negara, yang membaginya menjadi kekuasaan legislative (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan kekuasaan *federative* (keamanan dan hubungan luar negeri). Ajaran di dalam teori ini dipopularkan oleh seorang ahli hukum berkebangsaan Prancis bernama Montesquieu, yang menulis buku *L'Esprit de Lois*, yang mengemukakan bahwa dalam suatu negara ada tiga organ yang menjalankan fungsi utama pemerintahan yaitu legislative, eksekutif dan yudikator. Masing-masing organ ini menurut Montesquieu dalam Ridwan (2008 : 13) harus dipisahkan karena memusatkan lebih dari satu fungsi pada satu orang atau organ pemerintahan merupakan ancaman kebebasan individu (*a threat to individual liberty*).

Distribusi berbeda dikemukakan pula oleh, terdapat pula pembagian lain para sarjana lain. Berikut ini disajikan pendapat para sarjana tentang pembagian tugas negara tersebut. Menurut Presthus di dalam Ridwan (2008 : 13) tugas negara itu meliputi dua hal., yaitu (a) *policy making*, ialah penentuan haluan negara, dan (b) *task executing*, yaitu pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh negara. Pembagian ini sama dengan yang dilakukan oleh E. Utrecht, yang mengikuti AM. Donner, yaitu pertama berupa lapangan yang merealisasi tujuan atau tugas, dan yang kedua, lapangan merealisasi tujuan atau tugas yang telah ditentukan itu. Pembagian tugas negara menjadi dua bagian ini dikemukakan oleh Hans Kelsen, yaitu pertama berupa lapangan yang menentukan tujuan atau tugas yang telah ditentukan itu. Pembagian tugas negara menjadi dua bagian ini dikemukakan pula

oleh Hans Kelsen, yaitu (a) politik sebagai etik, yakni memilih tujuan-tujuan kemasyarakatan, dan (b) politik sebagai teknik, yakni bagaimana merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Logemann, di dalam Ridwan (2008 : 13) mengemukakan pula yaitu (a) menentukan tujuan yang tepat (*juiste doeleinden, doelstelling/taatkstelling*), dan (b) melaksanakan tujuan tersebut secara tepat pula (*nastreven op de juiste wijze, verwelijking*). Berbeda dengan pembagian negara menjadi dua tersebut, van Vollenhoven di dalam Ridwan (2008 : 13) membagi tugas negara itu dalam 4 yaitu : (a) membuat peraturan dalam bentuk undang-undang baik dalam arti formal maupun materiil yang disebut *regeling*, (b) pemerintahan dalam arti secara nyata memelihara kepentingan umum yang disebut *bestuur*; (c) penyelesaian sengketa dalam peradilan perdata yang disebut yustitisi (d) mempertahankan ketertiban umum baik secara preventif maupun represif, didalamnya termasuk peradilan pidana yang disebut *politie*. Sementara itu, Lemaire membagi tugas negara dalam lima jenis, yaitu (a) perundang-undangan, (b) pelaksanaan yaitu pembuatan aturan-aturan hukum oleh penguasa sendiri, (c) pemerintahan, (d) kepolisian, dan (e) pengadilan.

Ajaran negara hukum yang dianut oleh berbagai negara Pasea perang dunia kedua adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara penjaga malam. Menurut Ridwan (2008 : 14) dalam konsepsi *legal state* terdapat prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil "*The least government is the best government*", dan terdapat prinsip "*laissez faire, laissez aller*" dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat (*staatsbemoenienis*). Pendeknya "*The state should intervene as little as possible in people's lives and business*". Akibat pembatasan ini pemerintah atau administrasi negara menjadi pasif, sehingga sering disebut negara penjaga malam (*nachtwakerstaat* atau *nachwacherstaat*). Adanya pembatasan negara dan pemerintah ini dalam praktiknya ternyata berakibat menyengsarakan kehidupan warga negara, yang kemudian memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial. Dengan kata lain, konsepsi negara penjaga malam telah gagal dalam implementasinya.

Kekecewaan terhadap praktek *nachtwachersstaat* tersebut kemudian melahirkan gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab atas kesejahteraan penduduk, yaitu *welfare state*. Ajaran *welfare state* dicirikan oleh adanya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*) bagi penduduk. Ajaran ini adalah aktualisasi dari prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial penduduk, sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan umum, disamping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*). Menurut E. Utrecht dalam Ridwan (2008 : 13), sejak negara turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, lapangan pekerjaan pemerintah makin lama makin luas. Pemerintah diserahi kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum. Tugas "*bestuurszorg*" membawa suatu konsekuensi bagi pemerintah. Dengan demikian pemerintah dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan bagi penduduk, menyelenggarakan edukasi bagi semua penduduk, pemerintah memerlukan kebebasan (kemerdekaan) untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang kemudian timbul sedangkan peraturan penyelenggaraannya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan (legislative).

Kewenangan pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu lazim dikenal dengan istilah *freies Ermessen* atau *discretionary power*, yaitu suatu istilah yang didalamnya terkandung kewajiban dan kekuasaan yang luas, yaitu tindakan yang harus dilakukan atau tidak melakukan tindakan. Nata Saputra di dalam Ridwan (2008 : 16) mengartikan *freies Ermessen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada aparat pemerintah, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankannya mengutamakan efektif dalam mencapai tujuan.

Pemberian *freies Ermessen* kepada pemerintah mempunyai konsekuensi tertentu dalam bidang legislasi. Berdasarkan *freies Ermessen*, pemerintah memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan berbagai tindakan hukum dalam rangka melayani kepentingan masyarakat atau mewujudkan kesejahteraan umum, dan untuk

melakukan tindakan itu diperlukan instrument hukum. Menurut E. Utrecht dalam Ridwan (2008 : 17), kekuasaan administrasi negara (maksudnya pemerintah, pen) membuat peraturan atas inisiatif sendiri, terutama dalam menghadapi soal-soal genting yang belum ada peraturannya, tanpa bergantung pada pembuat undang-undang pusat. Kedua, kekuasaan administrasi negara untuk membuat peraturan atas dasar delegasi. Karena pembuat undang-undang pusat tidak mampu memerhatikan tiap-tiap soal yang timbul dan karena pembuat undang-undang hanya dapat menyelesaikan soal-soal yang bersangkutan dalam garis besarnya saja dan tidak dapat menyelesaikan tiap detail pergaulan sehari-hari, pemerintah diberi tugas menyesuaikan peraturan-peraturan yang diadakan pembuat undang-undang pusat dengan keadaan yang sungguh-sungguh terjadi di masyarakat. Ketiga, *droit function*, yaitu kekuasaan administrasi negara untuk menafsirkan sendiri berbagai peraturan, yang berarti administrasi negara berwenang mengoreksi (*corrigeren*) hasil pekerjaan pembuat undang-undang.

Ridwan (2008 : 18) mengemukakan selanjutnya bahwa penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan berkaitan pula dengan bentuk negara tertentu. Dalam negara yang berbentuk kesatuan, ada dua kemungkinan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, yaitu sentralisasi atau desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralisasi berarti seluruh bidang-bidang pemerintahan diselenggarakan oleh pemerinth pusat, sedangkan dengan desentralisasi berarti penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan tidak hanya dijalankan oleh pemerintah pusat, tetapi juga oleh satuan pemerintahan daerah, yang umumnya bertumpu pada prinsip otonomi, yaitu "*vrijheid en zelfstandigheid*" kebebasan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah (*huishouding*).

## **G. MACAM-MACAM SUMBER HUKUM**

### **1. Sumber Hukum Materiiil**

Sumber hukum material adalah faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum (pengaruh terhadap pembuat undang-undang, pengaruh terhadap keputusan hakim, dan sebagainya),

atau faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum, atau tempat dari mana materi hukum itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum. Dalam berbagai kepustakaan hukum ditemukan bahwa sumber-sumber hukum materiil ini terdiri dari tiga jenis,

## 2. Sumber Hukum Histori

Pengertian sumber hukum dalam arti historis (*rechtsbron in historische zin*) memiliki dua arti, yaitu pertama, *als kenbron (vindplaats) van het recht op een bepaald moment*, (sebagai sumber penegnaln (tempat menemukan) hukum pada saat tertentu, kedua, *als bron waaruit de wegever geput heeft bij de samenstelling van een wettelijke regeling* (sebagai sumber dimana pembuat undang-undang mengambil bahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan). Dalam arti yang pertama, sumber hukum historis meliputi : a) undang-undang, b) putusan-putusan hakim, c) tulisan-tulisan ahli hukum (*geschriften van juristen*), juga d) tulisan-tulisan yang tidak bersifat yuridis sepanjang membuat pemberitahuan mengenai lembaga hukum. Dalam arti kedua, sumber hukum historis meliputi system-sistem hukum masa lalu yang pernah berlaku pada tempat tertentu seperti system hukum Romawi, system hukum Perancis dan sebagainya. Disamping itu juga, dokumen-dokumen dan surat-surat keterangan yang berkenaan dengan hukum pada saat dan tempat tertentu. Dengan memahami sejarah hukum tertentu, pemahaman kita terhadap hukum tertentu akan lebih baik, setidaknya-tidaknya dapat memahami konteks berlakunya hukum tertentu. Lagi pula merupakan kenyataan bahwa tidak ada hukum yang lahir dari situasi vakum atau keadaan-keadaan yang lepas dari berbagai peristiwa yang ada dan terjadi pada saat dibentuk dan diterapkannya hukum tersebut.

## 3. Sumber Hukum Sosiologis

Sumber hukum sosiologis (*rechtsbron in sociologische zin*) meliputi faktor-faktor sosial yang mempengaruhi isi hukum positif. Artinya peraturan hukum tertentu mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Sebagai contoh suatu masyarakat industri atau masyarakat

agraris, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri atau masyarakat agraris itu. Konkritnya kenyataan itu dapat berupa kebutuhan-kebutuhan atau tuntutan hidup masyarakat. Misalnya tuntutan hidup perburuhan atau pertanian, hubungan majikan buruh atau hubungan pertanian pemilik tanah, dan lain sebagainya. Lebih lanjut, termasuk kenyataan yang hidup dalam masyarakat, kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (sekadar moment opname). Keadaan seperti itu akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Dalam pengertian sumber hukum ini, pembuatan peraturan perundang-undangan harus pula memerhatikan situasi sosial ekonomi, hubungan sosial, situasi dan perkembangan politik, serta perkembangan internasional. Itulah sebabnya maka diperlukan masukan dari berbagai disiplin keilmuan, dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dalam suatu naskah akademis yang melibatkan ahli ekonomi, sejarawan, ahli politik, psikologis dan sebagainya, disamping ahli hukum sendiri. Walaupun pembuatan peraturan hukum itu harus dilakukan oleh ahli hukum, maka seperti disebutkan oleh Hari Chand setelah mengutip pendapat Julius Stone ahli hukum itu harus memiliki pengetahuan lain seperti sejarah, sosiologi, antropologi, ekonomi politik, dan ilmu-ilmu sosial lainnya, untuk kemudian mengutip konsep-konsep dan gagasan-gagasan hukum dengan perspektif ilmu-ilmu sosial. Diharapkan peraturan hukum yang dihasilkan dengan cara itu itu sesuai dengan realitas kehidupan masyarakat.

#### **4. Sumber Hukum Filosofis**

Sumber hukum filosofis (*rechtsbron in filosofische zin*) dipahami dalam dua arti, yaitu (a) *als bron voor de inhoud van rechtvaardig recht* (sebagai sumber untuk isi hukum yang adil), (b) *als bron de plicht om aan het recht te gehoorzamen* (sebagai sumber untuk menaati kewajiban terhadap hukum), atau "*als bron van de verbinde kracht van het recht, waarbij men denkt aan de vraag ; waarom zijn wij aan het gehoorzaamheid verschuldigd*". (sebagai sumber untuk

kekuatan mengikat dari hukum, untuk menjawab pertanyaan, mengapa kita harus mematuhi hukum). Menurut Sudikno Mertokusumo, mengenai sumber isi hukum, disini ditanyakan asal isi hukum itu. Ada tiga pandangan yang mencoba menjawab pertanyaan ini, yaitu (a) pandangan teokratis, yang menyatakan isi hukum berasal dari Tuhan, (b) pandangan hukum kodrat yang menyatakan isi hukum berasal dari akal manusia, (c) pandangan mazhab historis yang menyatakan isi hukum berasal dari kesadaran hukum. Sementara itu, sumber kekuatan mengikat dari hukum, mengapa hukum mempunyai kekuatan mengikat dari hukum, mengapa hukum mempunyai kekuatan mengikat, mengapa kita tunduk pada hukum. Kekuatan mengikat dari kaidah hukum bukan semata-mata didasarkan pada kekuatan yang bersifat memaksa, tetapi karena kebanyakan orang didorong oleh kesusilaan atau kepercayaan (Ridwan, 2008 : 59).

Kesusilaan atau kepercayaan merupakan nilai-nilai yang dijadikan rujukan dalam masyarakat, disamping nilai-nilai lain seperti kebenaran, keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan nilai-nilai positif lainnya, yang umumnya menjadi cita hukum atau *rechsidee* dari masyarakat.

Telah disebutkan bahwa hukum administrasi negara adalah hukum yang berkenaan dengan pemerintah. Hukum pemerintahan memuat peraturan-peraturan yang dibuat oleh pembuat undang-undang (*wetgever*) dan sebagian dibuat oleh pemerintah sendiri. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, yang merupakan isi hukum tata pemerintahan, pembuat undang-undang dan pemerintah dapat mengambil bahan-bahan historis dari berbagai system hukum yang pernah ada pada waktu dan tempat tertentu, memerhatikan faktor-faktor sosial yang hidup dan berkembang ditengah masyarakat, dan mengisi peraturan perundang-undangan dengan nilai-nilai positif yang menjadi *rechtside* masyarakat.

## 5. Sumber Hukum Formal

Apalah sumber hukum formal itu ? Ungkapan dibawah ini menjelaskan, "*Wij noemen deze feiten rechtsbronnen in formele zin omdat wij hierbij enkel denken aan de wijze waarop, de vorm waarin positief recht onstaat, zonder te vragen naar de herkomst van de*

*inhoud der rechtsregel*" (fakta ini kita namakan sumber hukum dalam arti formal, karena kita hanya memandang menegnai cara dan bentuk yang melahirkan hukum positif, tanpa mempersoalkan dari mana isi peraturan hukum itu). Sumber hukum formal diartikan juga sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu formal berlaku. Sumber hukum administrasi negara dalam arti formal ini terdiri dari peraturan perundang-undangan, praktik tata pemerintahan atau hukum tidak tertulis, yurisprudensi, dan doktrin (Ridwan, 2008 : 60).

## **H. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Tidak semua peraturan dapat dikategorikan sebagai peraturan hukum. *"een regel is een rechtsregel wanner die regel voor een ieder verbinded is en de naleving daarvan voor de rechter-kan worden afgedwongen. Voor de herkenning van een refels als rechtsregel word teen formeel criterium gebruikt te weten de herkomst van de regel"* (Suatu peraturan adalah peraturan hukum bila peraturan itu mengikat setiap orang dan karena itu ketaatannya dapat dipaksakan oleh hakim. Untuk mengetahui peraturan itu sebagai peraturan hukum digunakan kriteria formal, yaitu sumber dari peraturan itu). Peraturan hukum ini dalam pengertian formal disebut peraturan perundang-undangan. Bagir Manan (2004 : 4) menyebut peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif tertulis yang dibuat, tetapkan, atau dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat (secara) umum. Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat Bersama Pemerintah baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, serta semua Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah yang juga mengikat umum.

Secara formal undang-undang adalah peraturan hukum yang dibuat oleh lembaga legislative, yang di Indonesia dibuat bersama-sama dengan lembaga eksekutif. Menurut P.J.P Tak undang-undang merupakan produk dari pembuat undang-undang dan sebagai sumber hukum dalam arti formal yang berlaku umum, memuat peraturan hukum yang mengikat warga negara. Dalam negara hukum demokratis (*democratische rechstaat*), undang-undang dianggap sumber hukum paling penting karena undang-undang merupakan pengejawantahan aspirasi rakyat yang diformalkan, juga karena berdasarkan undang-undang ini pemerintah memperoleh wewenang utama (wewenang atributif) untuk melakukan tindakan hukum atau wewenang untuk membuat peraturan perundang-undangan tertentu. Tanpa dasar undang-undang pemerintah tidak memiliki kewenangan yang bersifat memaksa (*zonder een wettelijke grondslag heft het bestuur geen dwingende bevoegheden*). Dengan wewenang yang diberikan oleh undang-undang/peraturan daerah, pemerintah/pemerintah daerah dapat membentuk keputusan pemerintah/kepala daerah (*besluit van algemeen strekking*), yang termasuk sebagai peraturan perundang-undangan (*algemeen verbindende voorschriften*) dan dapat menjadi dasar bagi pemerintah/pemerintah daerah untuk mengeluarkan ketetapan (Ridwan, 2008 : 63).

## I. LATIHAN

Untuk memperoleh pemahaman yang lebih oleh praja mengenai materi yang sudah dipaparkan, maka praja diwajibkan mengerjakan soal latihan di bawah ini:

1. Sebutkan jenis-jenis alat bukti
2. Buat daftar alat bukti perkara
3. Mengadakan simulasi peradilan tata usaha negara
4. Melakukan kunjungan ke pengadilan tata usaha negara bandung

## **J. RANGKUNGAN**

Menurut Pasal 100 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, alat-alat bukti yang dapat digunakan dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara adalah :

1. Surat atau tulisan
2. Keterangan ahli
3. Keterangan saksi
4. Pengakuan para pihak
5. Pengetahuan hakim

Menurut Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, hakim memutuskan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya 2 alat bukti berdasarkan keyakinan hakim. Dalam penjelasan pasal ini disebutkan pasal ini merupakan ketentuan dalam rangka menemukan kebenaran materil. Berbeda dengan system hukum pembuktian dalam Hukum Acara Perdata, maka dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa tergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakim Pengadilan Tata Usaha

Negara dapat memutuskan sendiri:

1. Apa yang harus dibuktikan
2. Siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berpekara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri;
3. Alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian.
4. Kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan mengingat masalah pembagian beban pembuktian ini adalah merupakan masalah yang sulit penyelesaiannya, maka pembuat undang-

undang melimpahkan sepenuhnya kepada Hakim Peradilan Tata Usaha Negara untuk menentukan sendiri masalah beban pembuktian tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

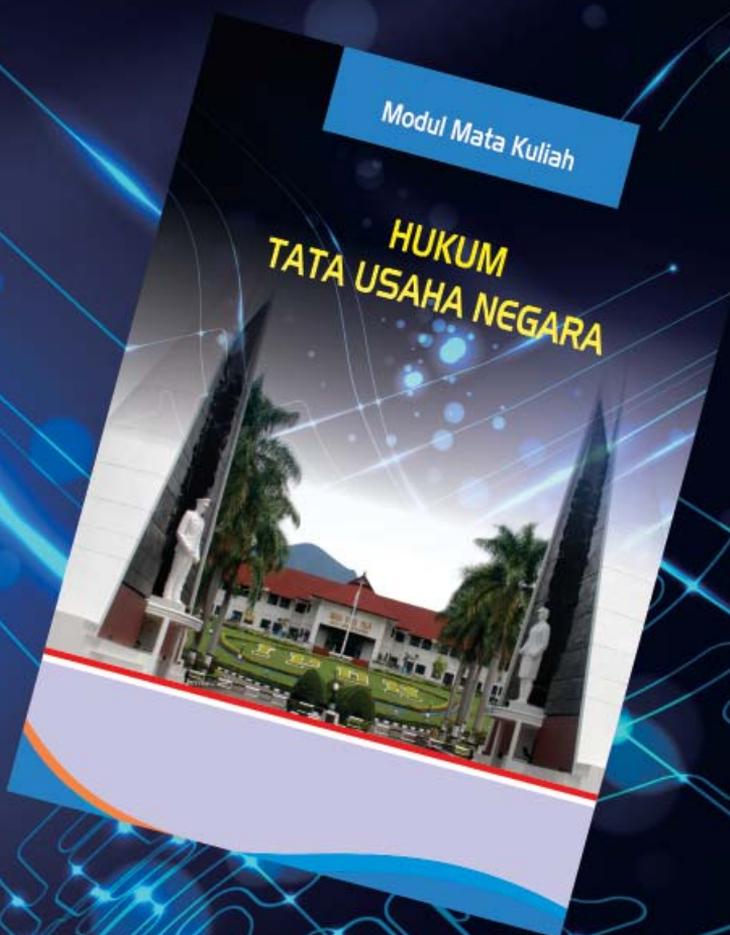


- Aini Hamdan, Drs. H. 1985. *Perpajakan*. Jakarta: PT. Bina Aksara
- Ali, Chidir, S.H. 992. *Hukum Pajak Elementer*. Bandung: PT. Eresco.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1982. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Ghalia Indonesia
- Daliyo, J.B. S.H. dkk. 1992. *Pengantar Hukum Indonesia*. Buku Panduan Mahasiswa. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Kansil. CST, Drs. S.H. 1997. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Jakarta: PN. Balai Pustaka.
- Mertokusumo, Sudikno. 2002. *Pengantar Hukum Internasional*. Buku I, Bagian umum. Bandung: Binacipta.
- , *30 Tahun Indonesia Merdeka 1945-1949*. 1983. Jakarta: PT. Tita Pustaka
- Pudjosewojo, KUsumadi. Prof. S.H. 1976. *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru.
- Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia. Nomor Tahun Tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana.*
- Rudianto, Doddy. 2003. *Manajemen Pemerintahan Federal, Perspektif Indonesia Masa Depan*. Jakarta: PT. Citra Mandala Pratama.
- Siti Soetami, A., S.H. 1992. *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*. Semarang.
- , 2000. *Hukum Administrasi Negara Lanjut*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

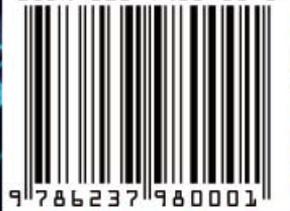
- Subekti, Prof. S.H. 1980. *Pokok-pokok Hukum Perdata*. Cetakan XV, Bandung: PT. Intermasa.
- Sugangga, IGN. S.H. 1995. *Inti Sari Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*. Semarang.
- Turtiantoro, Drs. M.Si. 2000. *Makalah Seminar Otonomi Daerah Wignjodipuro, Surojo*. 1983. *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat*. Jakarta: Gunung Agung.
- UUD 1945 *setelah Amandemen Kedua Tahun 2000*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1997, Undang-Undang Ketenagakerjaan*. Jakarta: Sinar Grafika.

### **Perundangan-Undangan**

- Undang-undang Otonomi Daerah beserta Juklak*. 2004. Arkola.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003. Ketenagakerjaan. Lengkap dengan Penjelasannya*. 2003. Semarang: Dhar Prize.
- UUD 1945 Hasil Amandemen dan Proses Amandemen UUD 1945 Secara Lengkap (Pertama 1999-Keempat 2002)*. 2002. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wignjodipuro, Surojo. 1983. *Pengantar dan Azas-Azas Hukum Adat*. Jakarta: Gunung Agung.



ISBN 623-7980-00-8



9 786237 980001