

**IDENTIFIKASI FAKTOR-FAKTOR YURIDIS
PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA
BIDANG PERTANAHAN**

(Study Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya)

Oleh :
Sumardji

Tanah merupakan salah satu kebutuhan pokok bagi manusia untuk mengembangkan dirinya. Dalam realita tanah semakin diperlukan banyak orang sehingga sering terjadi sengketa. Hukum memberikan perlindungan terhadap hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang sarana bagi perlindungan hukum itu antara lain adalah melalui lembaga peradilan. Peradilan Tata Usaha Negara merupakan peradilan yang mempunyai kompetensi absolut untuk memeriksa, memutus sengketa tata usaha negara. Sengketa Tata Usaha Negara bidang pertanian nampaknya merupakan sengketa yang paling banyak terjadi. Untuk itu perlu perlindungan dalam kaitannya dengan pelaksanaan pemberian perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah yang dipunyai oleh warga masyarakat.

I. Pendahuluan

Pada tanggal 29 Desember 1996 telah ditetapkan undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha-Usaha Negara (TUN) yang menjadi dasar berdirinya lingkungan baru peradilan, yaitu peradilan TUN. Dengan adanya peradilan baru ini, maka dipenuhilah keinginan Pasal 10 UU No. 14 Tahun 1970 tentang adanya empat lingkungan peradilan, yaitu :

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

Dalam Pasal 145 UU No. 5/1986, ditetapkan bahwa UU tentang Peradilan TUN ini, baru berlaku lima tahun, sejak ditetapkannya. Oleh karena itu, secara efektif kehadiran peradilan TUN baru dimulai pada tahun 1991.

Sebagai sebuah peradilan yang baru, peradilan TUN memiliki kewenangan yang berbeda dengan yang dimiliki oleh tiga peradilan sebelumnya. Menurut ketentuan Pasal 47 disebutkan "Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik dipusat maupun

daerah, sebagai akibat di-keluarkannya Keputusan TUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 4).

Kehadiran peradilan ini memiliki latar belakang khusus sebagai alasan-alasannya, yaitu :

- a. Bahwa negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang TUN dengan para warga masyarakat ;
- b. Bahwa dalam mewujudkan tata kehidupan tersebut, dengan jalan mengisi kemerdekaan melalui pembangunan nasional secara bertahap, diusahakan untuk membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur dibidang TUN, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa, dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat :
- c. Bahwa meskipun pembangunan nasional hendak menciptakan suatu kondisi sehingga setiap warga

masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan, dalam pelaksanaannya ada kemungkinan timbul benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara badan atau Pejabat TUN dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional ;

- d. Bahwa untuk menyelesaikan sengketa ter-sebut diperlukan adanya peradilan TUN yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat TUN dengan masyarakat.

Memperhatikan alasan faktual seperti terurai diatas, maka sangatlah jelas bahwa kehadiran Peradilan TUN dimaksudkan sebagai instrumen hukum untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan berwibawa. Sisi lain dari tujuan ini adalah agar rakyat memperoleh perlindungan hukum atas tindakan pemerintah yang dapat menimbulkan kerugian.

Sementara itu, di Peradilan Tata Usaha Negara Surabaya, sejak berdirinya Tahun 1991 hingga tahun 1993 telah menerima gugatan sejumlah 232 kasus, dari sejumlah kasus yang diajukan tersebut, menurut Benyamin Mangkudilaga 99 persen tidak dapat ditangani

(tidak dapat diterima) karena isinya "amburadul".

Dari uraian diatas, sementara ini menunjukkan bahwa peradilan TUN belum dapat berfungsi sebagai sarana untuk mem-berikan perlindungan hukum bagi rakyat. Untuk mencari sebab-sebabnya dan untuk menjawab permasalahan tersebut, maka perlu diadakan suatu penelitian yang secara khusus dan mendalam terhadap kebenaran perkara yang diajukan ke Pengadilan.

Berdasarkan uraian latar belakang pemikiran tersebut diatas. Agar lebih rinci, maka permasalahan dirumuskan sebagai berikut :

1. Keputusan bidang pertanahan apa saja yang telah digugat di Peradilan TUN Surabaya ?
2. Apakah Keputusan bidang pertanahan yang digugat di PTUN Surabaya, merupakan keputusan

Pengertian Peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum positif sifatnya berjejang, seperti disebutkan dalam Ketetapan MPRS Tahun 1966 TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 :

- Undang-undang Dasar
- Ketetapan MPR (S)
- UU - PERPU
- Peraturan Pemerintah
- Keputusan Pemerintah
- Keputusan Presiden
- Keputusan Menteri
- Peraturan Pelaksanaan

TUN sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 5/1986 ?

3. Bagaimana Jenis Keputusan Hakim atas sengketa pertanahan yang telah digugat di PTUN Surabaya ?

II. Sengketa Pertanahan TUN di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) dalam memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa TUN secara tegas diatur dalam ketentuan Pasal 1.4 UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), dijelaskan pengertian sengketa TUN, sebagai berikut :

"Sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan TUN, termasuk sengketa kepegawai-an berdasarkan peraturan perundang-undang-an yang berlaku".

Dalam penjelasan Pasal

1.4 disebutkan :

Istilah "sengketa" yang dimaksudkan disini mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi PTUN yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Badan atau Pejabat TUN dalam mengambil keputusan pada dasarnya mengemban kepentingan umum dan masyarakat, tetapi dalam hal atau kasus tertentu dapat saja keputusan itu dirasakan mengakibatkan kerugian bagi orang atau badan hukum perdata tertentu, dalam asas Hukum TUN kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1.4 berikut penjelasan diatas, persoalan selanjutnya adalah siapa yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat TUN yang keputusannya dapat digugat ke PTUN. Dalam Pasal 1.2 UU 5/1986 disebutkan "Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Dengan demikian, setiap gugatan terhadap suatu KTUN yang diajukan ke PTUN harus dapat diidentifikasi Pejabat atau Badan Hukum TUN mana yang digugat, maka harus dapat diidentifikasi wewenang yang dimiliki oleh Pejabat atau Badan Hukum TUN tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini berhubungan dengan persoalan "bagaimana cara Badan atau Pejabat TUN tersebut memperoleh wewenangnya". Secara teoritik sumber kewenangan lembaga negara diperoleh

dengan cara atribusi, delegasi dan mandat (Philipus M. Hadjon, 1994, hal. 130).

Kejelasan dalam menetapkan sumber kewenangan ini sangat penting khususnya dalam hal wewenang Pejabat atau Badan Hukum itu menjalankan wewenang Pejabat atau Badan Hukum itu menjalankan wewenang mandat, terhadap wewenang yang diperoleh secara mandat, maka Pejabat atau Badan Hukum TUN yang digugat adalah Pejabat atau Badan Hukum yang memberi mandat. Tentang siapa yang dimaksud Pejabat Badan Hukum TUN, maka dalam konsep TUN adalah Badan atau Pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.

Penelusuran terhadap ketentuan perundang-undangan ini akan bermanfaat bagi pengugat untuk menentukan alasan gugatan terhadap suatu KTUN. Penetapan alasan gugatan terhadap suatu KTUN, secara yuridis berkaitan dengan rumusan Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986, yaitu :

- (a) Keputusan TUN yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
- (b) Badan atau Pejabat TUN ada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut ;

- (c) Badan atau Pejabat TUN pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan keputusan tersebut.

Berikut disajikan data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan tentang gugatan yang diajukan terhadap pemerintah dan telah diputus oleh Pengadilan TUN Surabaya pada tahun 1991 s/d 1996 sebagai berikut :

Data Perkara Yang Telah Diputus di PTUN Surabaya Tahun Sidang 1991 - 1996 sebagai berikut :

Analisis terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dalam penelitian ini hanya akan dilakukan terhadap tiga putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, hal ini mengingat :

- a. Masih cukup sulit memperoleh semua putusan pengadilan TUN Surabaya bidang pertanahan untuk tujuan peneli-tan ;
- b. Tiga jenis putusan yang ada (dari kumpulan keputusan Pengadilan TUN dan Pengadilan Tinggi TUN terbitan Mahkamah Agung) cukup dapat menjelaskan faktor-faktor yuridis yang dimaksud dalam penelitian ini.

Tiga putusan pengadilan TUN Surabaya yang menjadi bahan analisa adalah :

1. Putusan Pengadilan TUN Surabaya tanggal 15 Pebruari 1991 No. 53/TUN/1991/PTUN.SBY., antara Mar-lena melawan Departeman Keuangan Re-publik Indonesia Kanwil Ditjen Pajak Jawa Timur, Inspeksi IPEDA Surabaya, Kantor Dinas Luar Tk. Pamekasan, se-karang Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Pamekasan.
2. Putusan Penagdilan TUN Surabaya tanggal 8 pebruari 1992, No.47/-PUT.TUN/1993/PTUN.SBY., antara Heru Gatot Purnomo melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pasuruhan.
3. Putusan Pengadilan TUN Surabaya tanggal 29 April 1993, No.26/PUT.-TUN/1993/PTUN.SBY., antara Saifudin melawan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Gresik.

Berdasarkan tiga putusan pengadilan diatas akan diungkapkan faktor-faktor yuridis sengketa TUN, yang meliputi :

- a. Keputusan Pemerintah bidang Pertahanan yang dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara ;
- b. Para Pihak yang dapat menggugat di pengadilan TUN ;
- c. Upaya Administrasi dalam sengketa pemerintahan.

III. Keputusan Pemerintah bidang Pertahanan yang dapat digugat di Pengadilan TUN

Sengketa atas suatu keputusan pemerintah berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 yang menyangkut bidang pertahanan pertama-tama adalah sengketa berdasarkan ketentuan Pasal 1.3 yaitu "Keputusan yang sifatnya konkrit, Individual dan final, yang mempunyai akibat hukum berupa ditolaknya suatu permohonan yang diajukan oleh orang perorangan atau badan hukum perdata".

Secara singkat berikut akan dideskripsikan putusan Pengadilan TUN Surabaya, yang pokok persoalannya adalah Keputusan TUN fiktif negatif.

Putusan Pengadilan TUN Surabaya, tanggal 8 pebruari 1992, Nomor: 47/PUT.TUN/1991 PTUN. SBY.

Penggugat : Heru Gatot Purnomo, Direktur PT. Gunung Ringgit Permai, Pasuruan.

Tergugat : Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pasuruan.

KTUN yang digugat : tidak membuat keputusan terhadap permohonan Hak Guna Usaha.

Kronologis :

- Penggugat telah, memperoleh ijin/rekomen-dasi untuk pembebasan tanah (ijin lokasi) dari Pejabat Gubernur Kepala Tk. I Jawa Timur

tertanggal 25 Juni 1988 No. 591.4/79/-320/1988 ;

- Bahwa penggugat telah beberapa kali memperingatkan tergugat agar segera melaksanakan tugasnya sesuai dengan petunjuk yang diberikan oleh Gubernur KDH TK.I Jawa Timur (menerbitkan sertifikat Hak Guna Usaha);
- Bahwa terakhir kali surat peringatan terhadap tergugat dibuat oleh penggugat tertanggal 16 September 1991 dan peng-gugat tetap tidak memberikan tanggapan. Perbuatan diam yang dilakukan tergugat dapat dipersamakan dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU No. 5/1986 dan dapat di-gugat di pengadilan TUN.

Pertimbangan Hakim :

- Apabila Kantor Pertanahan Kabupaten Pasuruan tidak bersedia mengeluarkan sertifikat HGU atas nama PT. Gunung Ringgit Permai, maka seyogyanya Kantor Pertanahan Kabupaten Pasuruan tidak akan melayani atau menerima biaya ser-tifikat pemberian hak ;
- Bahwa surat dari Kantor Pertanahan Ka-bupaten Pasuruan tertanggal 15 Oktober 1991 adalah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara fiktif negatif
- Berdasarkan Hukum dan keadilan tidak dibenarkan bagi pihak

Kantor Pertanahan Kabupaten Pasuruan menanggukkan penerbitan sertifikat HGU, atas nama Penggugat karena tidak ada gugatan di pengadilan ;

- Gugatan diajukan pada tanggal 14 November 1991, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa tenggang waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 55 belum terlampaui.

Putusan :

- Menyatakan bahwa perbuatan Tergugat yang telah tergugat lakukan melanggar Pasal 3 ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1986 yaitu Tergugat tidak mengeluarkan keputusan yang Penggugat mohon sedang jangka waktu yang telah ditentukan dalam perundang-undangan dimaksud telah lewat ;
- Memerintahkan dan/ mewajibkan Tergugat untuk segera membuat dan mengeluarkan sertifikat Hak Guna Usaha (GHU) yang dimaksud diatas serta menyerahkannya kepada Penggugat ;
- Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara.

Analisis:

Analisis dilakukan terhadap pertimbangan yang dibuat oleh hakim sebagai dasar pembuatan keputusan. Pertimbangan hakim adalah "ratio deci

dendi" yang menghubungkan antara fakta hukum dengan aturan hukum dan putusan hakim.

- a. Pertimbangan pertama "larangan menerima biaya administrasi jika tidak bersedia mengeluarkan keputusan". Biaya administrasi tidak mempunyai implikasi langsung dengan kewajiban untuk mengeluarkan keputusan. Biaya administrasi berhubungan dengan uang legas dan biaya pelayanan yang besarnya telah ditetapkan dalam peraturan. Sedangkan keputusan berhubungan dengan benar tidaknya permohonan (penelitian terhadap persyaratan perizinan). Jika betul-betul dapat diidentifikasi bahwa permohonan memenuhi syarat, maka kepada pejabat diwajibkan untuk menerbitkan keputusan.
- b. Pengertian "keputusan tata usaha negara fiktif negatif" sebagai obyek sengketa. Keputusan Tata Usaha Negara adalah obyek sengketa TUN, tanpa adanya KTUN, gugatan harus ditolak. KTUN itu sendiri dibagi menjadi dua, yaitu KTUN berdasarkan Pasal 1.3, dan KTUN berdasar Pasal 3. Dalam kasus diatas "surat dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pasuruan tertanggal 15 Oktober 1991" dipertimbangkan oleh hakim yang memeriksa perkara sebagai KTUN fiktif negatif (Pasal 3 ayat 2). KTUN fiktif adalah perbuatan pemerintah tidak

mengeluarkan keputusan yang sebenarnya ia buat, yang secara yuridis “perbuatan diam/tidak menerbitkan” disamakan dengan membuat keputusan penolakan (fiktif negatif). (Philipus M. Hadjon, 1997, hal. 5). Jadi pertimbangan yang dibuat oleh hakim dalam kasus ini yang menyatakan bahwa surat tertanggal 15 Oktober 1991” dipertimbangkan oleh hakim yang memeriksa perkara sebagai KTUN fiktif negatif (Pasal 3 ayat 2). KTUN fiktif adalah perbuatan pemerintah tidak mengeluarkan keputusan yang sebenarnya ia buat, yang secara yuridis “perbuatan diam/tidak menerbitkan” disamakan dengan membuat keputusan penolakan (fiktif negatif). (Philipus M. Hadjon, 1997, hal. 5). Jadi pertimbangan yang dibuat oleh hakim dalam kasus ini yang menyatakan bahwa surat tertanggal 15 Oktober 1991 sebagai KTUN fiktif negatif tidak tepat.

- c. Dikabulkannya suatu KTUN yang dimohonkan oleh orang atau badan hukum perdata tidak tergantung apakah terhadap permohonan itu ada gugatan perdata atau tidak. Jadi pertimbangan hakim diatas, seharusnya justru diarahkan pada apakah terhadap permohonan tersebut tidak ada keberatan atau banding administrasi yang diajukan oleh pihak ketiga yang berkepentingan. Pada tahap ini, kewajiban hakim untuk

mem-perlihatkan prosedur penerbitan suatu KTUN. Dalam hal ini, kewajiban hakim adalah memastikan apakah dalam peraturan perundangan yang menjadi dasar penerbitan suatu KTUN ada ketentuan tentang prosedur keberatan dan banding administrasi, yang menurut Pasal 48 jo. 51 ayat (3) harus ditempuh dahulu.

- d. Dalam perhitungan daluwarsa dimulai sejak tanggal 15 Oktober 1991, sehingga gugatan yang diajukan pada tanggal 14 November belum daluwarsa. Pada bagian ini agaknya hakim yang memutus perkara kurang memperhatikan isinya Pasal 3 secara keseluruhan. Untuk itu akan dikutip secara lengkap :

Pasal 3 :

- (1) Apabila 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 mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan 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 diterima permohonan, Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Daluwarsa mengajukan gugatan berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU No. 5/1986, perhitungannya baru dimulai setelah jangka waktu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar wewenang berakhir sejak diterimanya permohonan oleh instansi berwenang. Jika dalam aturan disebutkan batas waktu 60 hari, maka perhitungan daluwarsa di mulai sejak hari ke 61 (selama 90 hari sesuai Pasal 55).

Daluwarsa mengajukan gugatan berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU No. 5/1986, perhitungan baru dimulai setelah lewat waktu empat bulan sejak permohonan diterima oleh instansi berwenang. Jadi jangka waktu 90 hari, baru dihitung setelah lewat empat bulan.

Pertimbangan hakim sebagai mana dikemukakan dalam pertimbangan putusan keempat, sebagaimana dikutip diatas salah. Jika cara argumentasi hakim tersebut dipergunakan, maka bila gugatan tersebut baru diajukan pada bulan Maret 1992, pasti akan ditolak dengan alasan telah daluwarsa. Apabila situasi seperti ini terjadi, maka kerugian akan diderita

oleh rakyat yang bertindak sebagai penggugat dalam sengketa TUN.

Bagian lain yang tidak cukup cermat dilakukan oleh hakim terhadap kasus ini adalah menerapkan ketentuan Pasal 3 UU No. 5/1986 tersebut sebagai instrumen pengujian terhadap KTUN, yang seharusnya ketentuan tersebut lebih merupakan pengertian KTUN. Hakim seharusnya melakukan pengujian terhadap KTUN berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2), yaitu :

- a. KTUN tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (khususnya peraturan yang menjadi dasar wewenang).
- b. Badan atau Pejabat TUN pada waktu mengeluarkan keputusan, telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang dimaksud (penyalahgunaan wewenang).
- c. Badan atau Pejabat TUN pada mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan, setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak mengambil keputusan tersebut (sewenang-wenang).

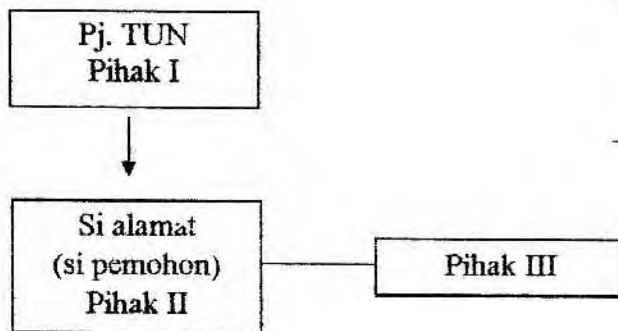
IV. Para pihak yang dapat menggugat di Pengadilan TUN

Masalah siapa yang dapat mengajukan gugatan di Pengadilan TUN berkaitan dengan siapa saja yang berkepentingannya dirugikan oleh

karena adanya suatu keputusan. Dalam hal adanya suatu KTUN, maka pihak yang kemungkinan dirugikan adalah :

- a. Pihak kedua (yang dituju KTUN) dalam hal KTUN negatif.
- b. pihak ketiga (pihak lain yang kepentingannya terkait dengan KTUN).

Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut :



Persoalan selanjutnya sehubungan dengan para pihak ini adalah menghitung daluwarsa mengajukan gugatan sehubungan dengan ketentuan Pasal 55 UU No 5/1986, yaitu 90 hari. Bagaimanakah jika KTUN dimaksud justru merugikan pihak ke III ? Berikut dideskripsikan putusan pengadilan yang isi KTUN berhubungan dengan kepentingan pihak ke III. Putusan Pengadilan TUN Surabaya, tanggal 19 pebruari 1991, No 53/TUN/1991/PTUN.SBY.

Penggugat : MARLENA, Desa Lajing, Alas Raja, Kec. Bliga, Kab. Bangkalan.

Tergugat : Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Pamekasan.

KTUN yang digugat : Surat petok D/petikan huruf C, tertanggal 7 Agustus 1984 Nomor : 2010 atas nama Pak Hati.

Pertimbangan Hakim :

- bahwa gugatan diajukan oleh penggugat masih dalam jangka waktu menurut Pasal 55 UU No. 5/1986 adalah 90 hari.
- bahwa perhitungan jangka waktu 90 hari dimulai sejak penggugat tahu adanya keputusan TUN yang menjadi obyek gugatan (28 Oktober 1991), dan gugatan ini didaftarkan di kepaniteraan PTUN Surabaya tanggal 23 November 1991.

Putusan

1. Menyatakan Surat petok D/petikan huruf C, tertanggal 7 Agustus 1984 Nomor : 2010 atas nama Pak Hati alias Pak Rasim dibatal-kan atau tidak sah ;
2. Memerintahkan kepada tergugat untuk menerbitkan Petok D. Ketetapan Pembayar-an Pajak Bumi dan Bangunan ditanah sengketa atas nama penggugat.

Anallsis

- a. tentang obyek sengketa, dalam hal ini bahwa obyek sengketa adalah

Surat petok D/petikan huruf C, tertanggal 7 Agustus 1984 Nomor : 2010 atas nama Pak Hati. Dalam hal ini jelas bahwa KTUN ditujukan pada pihak II, tetapi isi KTUN ini merugikan orang lain (penggugat). Jadi dalam kasus ini jelas bahwa penggugat bukanlah orang yang dituju oleh KTUN tetapi adalah orang lain yang kepentingannya dirugikan dengan adanya KTUN.

- b. pertimbangan hakim tentang penghitungan daluwarsa mengajukan gugatan (pihak ke III), didasarkan pada keadaan "diketahuinya KTUN yang disengketakan pada tanggal 28 Oktober 1991".

Pertimbangan hakim di atas sejalan dengan pemikiran Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam UU No. 5/1986 Bab V angka 1 dan 3 sebagai berikut :

1. Perhitungan tenggang waktu sebagaimana dimaksud Pasal 55 terhenti/ditunda (geschorst) pada waktu gugatan didaftarkan di Kepatiraan Pengadilan TUN ;
2. Bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu KTUN tetapi yang merasa kepentingannya dirugikan, maka tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 kepentingannya dirugikan oleh KTUN dan mengetahui adanya Keputusan tersebut.

Atas dasar rumusan diatas maka tugas hakim dalam memeriksa gugatan yang diajukan oleh pihak ketiga, selain membuktikan obyek sengketa (berkaitan dengan kepentingan terkait) juga harus dipertimbangkan peng-hitungan daluwarsa mengajukan gugatan atas dasar "sejak kapan pihak ke III mengetahui bahwa kepentingannya dirugikan".

V. Upaya Administrasi Dalam Sengketa Pemerintahan

Analisis terhadap putusan pengadilan TUN bidang pertanahan selanjutnya akan menjelaskan adanya prosedur pemerintahan yang harus ditempuh terlebih dahulu, sebelum gugatan ke Pengadilan TUN di-lakukan. Dasar hukum adanyan prosedur administratif pendahuluan ini ditetapkan dalam Pasal 48 jo Pasal 51 ayat (3), yang ru-musan lengkapnya sebagai berikut :
Pasal 48:

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat TUN diberi wewenang oleh Pengadilan ber-dasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa TUN tetentu, maka sengketa TUN tersebut harus diselesaikan melalui upaya asministratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyeledaikan sengketa TUN

sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Pasal 51 ayat (3)

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa TUN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut :

Untuk memperjelas peranan upaya administrasi, berikut dideskripsikan putusan pengadilan se-bagai contoh.

Putusan Pengadilan TUN Surabaya, tanggal 29 April 1993, No.26/PUT.TUN/1993/-PTUN/-SBY.

Penggugat : Saifudin, Desa Slempit, Kecamatan Menganti, Kabupaten Gresik.

Tergugat : - Kepala Kantor Pelayanan Bumi dan Bangunan Gresik

- Kepala Desa Sidorahardjo, Desa Sidorahardjo, Kecamatan Kedamaian, Kab.Gresik.

- Camat Kedamaian, Kab. Gresik.

KTUN yang digugat : Surat Petok D/Kutipan Buku C yang isinya menetapkan Penggugat se-bagai Subyek Pajak/Wajib Pajak.

Kronologis :

- Tergugat pada tanggal 23 Pebruari 1993 mengeluarkan keputusan No. 1693 berupa surat Petok/Kutipan Buku C yang isinya Penggugat ditetapkan sebagai Subyek/Wajib Pajak atas tanah Oersil 85 D II Luas 4200 M, terletak di Desa Sidorahardjo, Kec. Kedamaian, Kab. Gresik.
- Penggugat bukanlah pemilik tanah tersebut, dan tidak pernah mengajukan permohonan atas terbitnya keputusan tersebut. Jadi Keputusan Tergugat I adalah bersifat sewenang-wenang.
- Keputusan yang dibuat oleh tergugat I didasarkan atas Keputusan Kepala Desa Sidorahardjo dan Camat Kedamaian, oleh sebab itu sepatutnya mereka menjadi pihak tergugat.

Pertimbangan Hakim :

Oleh sebab penggugat belum menempuh upaya administratif yang dimaksudkan oleh UU No. 12 tahun 1985, sedang upaya tersebut merupakan suatu upaya yang harus dilalui menurut Pasal 48 UU No. 5/1086, maka dengan demikian sesuai dengan Pasal 77 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986, Pengadilan TUN Surabaya menyatakan dirinya tidak berwenang untuk memeriksa dan memutus sengketa TUN yang menyangkut penetapan wajib Pajak Bumi dan Bangunan.

Putusan :

Menyatakan PTUN Surabaya tidak berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN tersebut.

Analisis

Pertimbangan dan putusan yang dibuat oleh Hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa ini sudah tepat, yaitu menolak gugatan. Hal ini sejalan dengan pemikiran Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam UU No. 5/1986 bab IV, sebagai berikut :

1. Yang dimaksud upaya administratif adalah :
 - a. Pengajuan surat keberatan (bezwaarschrift) yang ditujukan kepada Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan (penetapan/beschikking) semula.
 - b. Pengajuan surat banding administrasi (administratief beroep) yang ditujukan kepada atasan pejabat atau instansi lain dari Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang KTUN yang disengketakan.
- 2.a. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administrasi berupa pengajuan surat keberatan dan atau mewajibkan pengajuan surat banding administrasi, maka

gugatan terhadap KTUN yang telah diputus dalam pengadilan Tinggi TUN dalam tingkat pertama yang berwenang.

Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut :



Namun demikian apabila dicermati lebih mendalam, putusan seperti yang telah ditetapkan seharusnya tidak ada. Hal ini mengingat bahwa obyek sengketa yang dipersoalkan sendiri belum pasti. Masalah seperti ini, sebenarnya dapat diselesaikan pada waktu dilakukan pemeriksaan pendahuluan dalam bentuk *Rapat Permusyawaratan*.

Seperti diketahui bahwa dalam rapat permusyawaratan, Ketua

Pengadilan TUN ber-wenang untuk memutuskan bahwa gugatan yang diajukan sebelum diperiksa dipersidangkan dapat dinyatakan tidak diterima atau tidak mempunyai dasar.

Sebab-sebab yang menjadi alasan untuk tidak diterima :

- a. Pokok gugatan (fakta yang dijadikan dasar gugatan) itu nyata-nyata tidak termasuk wewenang pengadilan.
- b. Syarat-syarat gugatan (ps. 56) tidak dipenuhi oleh penggugat, sekalipun telah diberitahu-kan dan diperingatkan.
- c. Gugatan tersebut tidak didasarkan atas alasan-alasan yang layak.
- d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh keputusan administrasi negara yang digugat
- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau daluwarsa.

Sesuai dengan tujuan diadakannya *Rapat Permusyawaratan*, maka diharapkan tidak banyak sengketa antara pemerintah dan rakyatnya. Sedapat mungkin dsan sendini mungkin diupayakan adanya perdamaian antara para pihak. Implikasi akhir dari adanya Pemeriksaan Persiapan adalah bahwa antara rakyat tidak banyak terjadi sengketa.

VI. Kesimpulan

1. Masih cukup banyak sengketa TUN bidang pertanahan yang belum diselesaikan oleh Pengadilan TUN Surabaya.
2. Dalam memeriksa dan memutus sengketa TUN, hakim mempunyai kedudukan yang sangat penting berhubungan fungsi peradilan untuk memberikan per-lindungan hukum bagi rakyat secara represif.
3. Tugas Hakim dalam menyelesaikan sengketa TUN pertama-tama berhubungan dengan identifikasi obyek sengketa yaitu KTUN.
4. Perhitungan daluwarsa mengajukan gugatan harus memperhatikan jenis KTUN yang digugat dan pihak yang mengajukan gugatan.
5. Upaya administratif sebagai kegiatan pendahuluan sebelum mengajukan gugat-an TUN, bersifat wajib jika peraturan perundangan menetapkan.

Data Perkara Yang Telah Diputus di PTUN Surabaya
Tahun Sidang 1991 - 1996

No.	Klasifikasi	Masuk	Dikabulkan	Ditolak	Tidak Dapat Diterima	Dismisal	Cabut	Gugur
1.	PERTANAHAN	37	11	9	8	2	8	-
2.	PERUMAHAN	13	3	5	3	-	2	-
3.	KEPEGAWAIAN	15	3	4	1	-	6	1
4.	PIUTANG NEG.	6	1	1	2	-	2	-
5.	LELANG	11	6	-	2	-	2	1
6.	LISTRIK	2	1	1	-	-	-	-
7.	K.T.P.	1	1	-	-	-	-	-
8.	LOS PASAR	2	-	-	2	-	-	-
9.	AKTA	3	2	-	-	-	-	1
10.	PERUIANAN	5	4	1	-	-	-	-
11.	PAJAK	2	-	-	2	-	-	-
12.	PENGELOLAHAN	3	1	1	1	-	-	-
13.	SURAT	2	-	1	-	-	1	-
14.	MUTASI RAMOR	1	-	1	-	-	-	-
15.	TOKO	2	-	1	1	-	-	-
16.	PERTAMBANGAN	1	-	-	1	-	-	-
17.	PENAMBANGAN	1	1	-	-	-	-	-
JUMLAH		108	34	25	23	2	21	3

DAFTAR PUSTAKA

Admosudirdji, Prajudi, *Hukum Administrasi*, Cet. Kedelapan, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

-----, *Masalah Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara*, Kertas Kerja Pada Simposium Peradilan Tata Usaha Negara Uang diselenggarakan Badan pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, tanggal 5-7 Pebruari 1976.

-----, *Masalah Organisasi Peradilan Tata Usaha Negara* (Simposium PTUN) Bandung UNPAD, 1981.

Koentjoro Probopranoto, *Beberapa Catatan tentang Hukum Peradilan Administrasi Negara dan Hukum Pe-merintahan*, Alumni Bandung 1978.

Philipus M. Hadjon, *Peradilan Tata Usaha Negara* Menurut UU No. 5 Tahun 1986; Antara Harapan dan Per-masalahan, *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Nomor 7 Tahun II, Desember 1987 - Januari 1988.

-----, *Peradilan Tata Usaha Negara*; Tantangan di Awa; Penerapan undang-undang No. 5 Tahun 1986, *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga,

Nomor 2-3 Tahun VI, Maret-April- Mei- Juni 1991.

-----, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi*, Gajah Mada Univehan, *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Nomor 7 Tahun II, Desember 1987 - Januari 1988.

-----, *Peradilan Tata Usaha Negara* ; Tantangan di Awal Penerapan Undang-undang No. 5 Tahun 1986, *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Nomor 2-3 Tahun IV, Maret- April- Mei- Juni 1991.

-----, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Cetakan Pertama, Tahun 1993.

Utrech, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Cet. IV., Tanpa Penerbit.

Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Himpunan PERMA, SEMA dan JUKLAK tentang PERATUN, Mahkamah Agung RI, 1994.