

KAJIAN YURIDIS SYARAT-SYARAT PENUNDAAN PELAKSANAAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA

I KADEK ADI SURYA¹⁾, I WAYAN ANTARA²⁾, IDA BAGUS WIRYA DHARMA³⁾

Fakultas Hukum Universitas Tabanan

suryaadysurya@gmail.com

ABSTRAK

Tujuan dari Peradilan Tata Usaha Negara pada dasarnya adalah untuk melindungi kepentingan hukum masyarakat dari tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pemerintah, mengingat amat luasnya lapangan pekerjaan pemerintah. Peradilan Tata Usaha Negara diadakan untuk menyelesaikan sengketa antara Pemerintah dan warga negaranya, yaitu sengketa yang timbul akibat adanya tindakan Pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warganya. Hal ini adalah sesuai dengan tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta memenuhi pula unsur-unsur negara hukum, sehingga dalam penelitian ini adapun tujuannya untuk mengetahui dalam proses penundaan pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara dalam sengketa Tata Usaha Negara, kemudian didalam penelitian menggunakan metode penelitian secara penelitian hukum normatif yang dapat didefinisikan dengan suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi, hasil dari penelitian ini ialah Syarat-syarat permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dapat dilihat dari Ketentuan pasal 67 Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang petunjuk pelaksanaan beberapa ketentuan dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peralihan tata usaha Negara. Sehingga dalam penundaan keputusan tata usaha Negara dapat dikabulkan apabila memenuhi syarat syarat : a). permohonan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha Negara dapat diajukan sekaligus dalam gugatan, b) adanya keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika keputusan tata usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksnakan dan c). tidak ada kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Kata kunci : Penundaan, Keputusan, Tata Usaha Negara

ABSTRACT

The purpose of the State Administrative Court is basically to protect the legal interests of the community from arbitrary actions or abuse of authority by the government, given the vast scope of government employment. The State Administrative Court is held to resolve disputes between the Government and its citizens, namely disputes that arise as a result of Government actions deemed to have violated the rights of its citizens. elements of the state law, so that in this study the aim is to find out in the process of delaying the implementation of State Administrative decisions in State Administrative disputes, then in research using normative legal research research methods which can be defined by a process to find a rule of law, legal principles, as well as legal doctrines to answer the legal issues at hand, the result of this research is that the conditions for requesting a postponement of the implementation of State Administrative Decisions can be seen from the provisions of article 67 of Law Number 9 of 2004 and Circular Letter of the Supreme Court No. or 2 of 1991 concerning instructions for the implementation of several provisions in Law Number 5 of 1986 concerning the transition of state administration. So that in postponing a State administrative decision it can be granted if it fulfills the following conditions: a). a request for postponement of the implementation of a State administrative decision can be filed simultaneously in a lawsuit, b) there is a very urgent situation which results in the interests of the plaintiff being greatly harmed if the state administrative decision being sued is still carried out and c). there is no public interest in the framework of development that requires the implementation of the decision.

Keywords: Delay, Decision, State Administration

PENDAHULUAN

Peradilan tata usaha negara dibentuk dengan tujuan sebagai suatu sarana perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah, agar pemerintah dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peradilan tata usaha negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha negara.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan Negara dan Bangsa yang sejahtera, aman, tentram serta tertib. Dalam tata cara kehidupan yang demikian itu dijamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum. Akan tetapi pelaksanaan berbagai fungsi untuk menjamin kesamaan kedudukan tersebut dan hak perseorangan dalam masyarakat harus disesuaikan dengan pandangan hidup serta kepribadian negara dan bangsa berdasarkan Pancasila, sehingga tercapai keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Sejak awan pembentukannya, Peradilan Tata Usaha Negara memang digunakan untuk mewujudkan keseimbangan tersebut, dalam arti kelembagaan peradilan ini memiliki tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu serta memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Dari pemikiran di atas, maka sesungguhnya eksistensi peradilan tata usaha negara adalah hendak mewujudkan perlindungan hukum bagi individu-individu warga negara, sekaligus melindungi kepentingan umum.

Pelembagaan peradilan tata usaha negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diarahkan untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi “administrasi negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dan kepentingan individu (Basah Sjachran, 1992)”.

Salah satu perwujudan prinsip keseimbangan dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah berlakunya Asas *Presumptio Iustae Causa*, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rehtmatig* sampai ada pembatalannya.

Asas ini kemudian dipertegas atau dikukuhkan dalam penjelasan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyebutkan bahwa selama belum diputus oleh Pengadilan, Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, harus dianggap menurut hukum. Adanya asas tersebut dapat dipahami, karena jika sampai tidak ada asas yang dimaksud, maka sudah pasti pelaksanaan tugas dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara akan mendapat hambatan.

Sebagai akibat dari adanya asas *presumptio iustae causa*, maka setiap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara secara langsung dapat dilaksanakan meskipun menurut pendapat orang atau badan hukum perdata merasa dirugikan dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Keberadaan lembaga penundaan sebagai pembatasan terhadap asas praduga *rehtmatig*, merupakan wewenang diskredional bagi hakim yang seharusnya diambil dengan sangat selektif dan penuh kehati-hatian. Namun pengaturan mengenai lembaga penundaan ini dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara sangat minim dan tidak memadai. Beberapa syarat yang diajukan untuk terpenuhinya syarat penjatuhan penundaan masih merupakan konsep-konsep yang tidak tegas, sehingga menentukan ukuran kuantitatif maupun kualitatifnya. Di samping itu juga tidak terdapat hukum acara yang memadai, termasuk di dalamnya ketiadaan mekanisme eksekusinya, menjadikan lembaga penundaan ini sedemikian lemah dan acapkali tidak dihiraukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara terkait.

Kekosongan hukum ini tentu saja harus diisi oleh Mahkamah Agung, baik melalui yurisprudensi, edaran-edaran dan juklak-juklak sehingga terdapat keseragaman hukum acara dan kesamaan persepsi di semua Pengadilan TUN.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka permasalahan dalam penelitian ini mengenai “apakah yang menjadi syarat-syarat permohonan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara?”

Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah sebelumnya yang menjadi tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui Syarat-syarat Permohonan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian memiliki istilah lain atau dikenal dengan riset. Riset berasal dari bahasa Inggris yaitu *research* yang berasal dari kata *re* (kembali) *search* (mencari) dengan demikian penelitian yang memiliki istilah riset dapat diartikan sebagai mencari kembali. Adapun kegiatan penelitian ini didasari rasa keingintahuan seseorang yang kemudian disebut sebagai peneliti dalam menjalankan kegiatan penelitiannya. Penelitian merupakan bentuk ungkapan dari rasa ingin tahu yang dilakukan dalam bentuk atau kegiatan penelitian secara ilmiah. Penelitian ini dilakukan dengan sebuah rasa percaya akan objek yang menjadi penelitian akan diteliti dengan mencari tahu sebab akibat yang timbul atau terjadi pada objek penelitian (Bambang, 2007). Adapun metode penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian ini ialah penelitian hukum normatif. Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder". "Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi" (Marzuki, 2010). "Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundangundangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas (Amiruddin dan Asikin, 2006).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dasar Hukum Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara

Penerbitan suatu keputusan tata usaha negara tidak selalu dapat diterima oleh pihak yang dituju oleh keputusan tata usaha negara tersebut. Tidak sedikit pula pihak yang merasa kepentingannya dirugikan atas penerbitan suatu keputusan tata usaha negara oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Pada umumnya pihak yang dirugikan adalah pihak yang dituju oleh suatu keputusan tata usaha negara yang namanya tercantum dalam keputusan tata usaha negara tersebut. Namun bisa saja terjadi ada pihak yang merasa kepentingannya dirugikan atas suatu penerbitan keputusan tata usaha negara tetapi namanya tidak tercantum dalam keputusan tata usaha negara.

Setiap keputusan tata usaha negara yang ditetapkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berwenang memiliki kekuatan hukum mengikat untuk dilaksanakan. Sebab, dalam hukum Administrasi Negara dikenal adanya prinsip "*presumptio iustae causa* yang berarti bahwa setiap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pemerintah selalu dianggap sah menurut hukum sampai terbukti sebaliknya melalui suatu pembatalan dari pengadilan" (Ridwan, 2014).

Dalam sengketa Tata Usaha Negara, 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 memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara hanya mengatur secara singkat mengenai prosedur dan hukum acara untuk pemeriksaan permohonan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara. Dalam Pasal 67 ayat (2) dan ayat (3) disebutkan sebagai berikut:

- (2) Penggugat tidak dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya.

Dari beberapa norma-norma prosedural tersebut, bahwa Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara belum mengatur secara lengkap mengenai bagaimana hukum acara pemeriksaan permohonan penundaan pelaksanaan keputusan, sehingga karenanya memerlukan pedoman-pedoman tambahan demi keseragaman pemeriksaan.

Dalam pembuatan atau penyusunan pedoman acara pemeriksaan haruslah memuat asas-asas umum peradilan yang baik dalam hukum acara, diantaranya adalah *asas audi at alteram partem*, *asa no bias* dan asas keterbukaan.

"Asas *audi at alteram partem* bermakna asas kesempatan yang sama untuk membela diri yaitu para pihak dalam sidang pengadilan harus sama-sama didengar" (Artadi dan Putra, 2014). Sebelum mengambil putusan, hakim harus selalu bertindak secara seimbang dalam memberikan kesempatan kepada para pihak yang bersengketa untuk membela diri. Hakim harus mendengar terlebih dahulu dari masing-masing pembelaan pihak-pihak yang berperkara, sehingga putusan yang diambil lebih objektif dan tidak berat sebelah.

Asas *no bias* atau asas objektivitas, maknanya dalam memeriksa suatu perkara hakim harus objektif dan tidak boleh ada kepentingan-kepentingan pribadi atau pihak lain. Hakim harus berada ditengah-tengah pihak yang berperkara dan tidak boleh berat sebelah serta harus tercermin baik dalam proses pemeriksaannya. Sementara asas keterbukaan atau transparansi harus pulatercermin dalam pemeriksaan. Semua pihak memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh informasi dalam proses pemeriksaan.

Dalam mengisi kekosongan hukum tersebut, Mahkamah Agung telah menerbitkan pedoman-pedoman maupun petunjuk pelaksanaan, yang dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan kebijakan atau *beleids regel*. Beberapa *beleid* tersebut ada yang dituangkan dalam bentuk Surat Edaran, Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), maupun dalam bentuk Pedoman, dibawah ini akan diuraikan beberapa *beleid* terkait, sebagai berikut:

Tabel 1. Dasar dan Isi Pengaturan *beleids regel*

No.	Dasar Pengaturan	Isi Pengaturan
1.	Surat Edaran Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pada Angka VI.	Pengaturan tentang Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat (Pasal 67), di dalamnya mengatur tentang bentuk penetapan, tahapan prosesual dan kewenangan penjatuhannya, cara penyampaian penetapan dan pedoman singkat mengenai eksekusi dalam penetapan penundaan tidak dipatuhi oleh Tergugat.
2.	Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 052/Td.TUN/III/1992/ tanggal 24 Maret 1992 tentang Petunjuk Pelaksanaan yang dirumuskan dalam Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan TUN III Tahun 1991, pada Angka 3.	Secara khusus Juklak ini memberikan pedoman mengenai prosedur pengajuan permohonan yang dapat diajukan secara terpisah ataupun sekaligus dalam gugatan, selambat-lambatnya diajukan pada waktu replik.
3.	Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 222.Td.TUN/X/1993 tanggal 14 Oktober 1993 tentang Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan TUN Tahap II Tahun 1992, pada Angka V.	Didalamnya mengatur sebagai berikut: “ Dalam keadaan mendesak, apabila akan dikeluarkan penetapan penangguhan oleh Ketua, sedapat mungkin dilakukan setelah mendengar pihak Tergugat (kalau perlu dengan melalui telepon atau kurir untuk mengejar waktu).
4.	Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 223/Td.TUN/X/1993 tanggal 14 Oktober 1993 tentang Juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan TUN Tahap II Tahun 1992, pada Angka III.	Didalamnya mengatur mengenai Pencabutan Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan TUN. Secara khusus juklak ini mengenai wewenang Majelis Hakim dalam pemeriksaan persiapan untuk melakukan pencabutan schoring manakala ternyata memang tidak diperlukan, serta petunjuk agar pengabulan atau pencabutan skorsing dituangkan dalam bentuk penetapan yang dikeluarkan sebelum putusan akhir (untuk menghindari penetapan tersebut terus menempel pada pokok perkara sampai perkara tersebut berkekuatan hukum tetap.)
5.	Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 224/Td./TUN/X/1993 tentang juklak yang dirumuskan dalam Pelatihan Pemantapan Keterampilan Hakim Peradilan TUN Tahap III Tahun 1993, pada Angka IV.	Schorsing atau penundaan pelaksanaan Keputusan TUN yang disengketakan yang dikeluarkan oleh Ketua atau Majelis Hakim, diartikan sudah termasuk penundaan tindakan-tindakan pejabat TUN dalam hal masalah yang sama, seperti larangan diterbitkannya Keputusan TUN yang baru mengenai hal yang sama.
6.	Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2001 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pasal 67 UU 5/1986.	SEMA tersebut memberikan petunjuk agar tidak timbul permasalahan dalam pelaksanaan penetapan penangguhan, disamping memperhatikan ketentuan dalam SEMA No.2 Tahun 1991, kepada pihak Tergugat hendaknya juga diberitahukan terlebih dahulu melalui surat kilat khusus, telegram, telepon ataupun faksimil untuk dimintakan informasi dan penjelasan.
7.	Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis tentang Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah, pada Angka 4.	SEMA tersebut pada pokoknya menegaskan bahwa dalam perkara pilkada, Pengadilan TUN tidak berwenang menetapkan penangguhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 UU PTUN.
8.	Surat Mahkamah Agung RI Nomor: 32/Td.TUN/XII/2005 tanggal 7 Desember 2005; Petunjuk Pelaksanaan Nomor 1 Tahun 2005 tentang Penundaan Pelaksanaan Surat Keputusan TUN yang Digugat.	Juklak ini mengatur 12 point petunjuk pelaksanaan penundaan pelaksanaan surat keputusan yang digugat. Pada pokoknya substansinya sampai dengan materi dalam Buku II Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan TUN sebagaimana akan diuraikan di bawah.

9.	Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Mengenai Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah, pada Angka 2.	Dalam proses peradilan, Ketua atau Majelis Hakim yang ditunjuk memeriksa agar secara arif dan bijaksana mempertimbangkan dalam kasus demi kasus tentang kemanfaatan bagi Penggugat ataupun Tergugat apabila menerapkan perintah penundaan Keputusan TUN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2), (3) dan (4). Harus dihindari putusan atau penetapan yang akan mengganggu proses dan jadwal pelaksanaan Pemilu.
10.	Buku II Mahkamah Agung Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan, Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan TUN, edisi Tahun 2009 (Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor KMA/032/SK/IV/2006) pada Bagian Angka II, Teknis Peradilan, huruf H.	Pedoman Teknis ini mengatur lebih rinci mengenai Penetapan Penundaan, yakni tentang kriteria-kriteria yang dapat dipakai oleh Ketua / Majelis Hakim/ Hakim sebelum menerbitkan penetapan penundaan terhadap pelaksanaan surat Keputusan Tata Usaha Negara Objek Sengketa.

Berdasarkan ketentuan Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka hanya penggugat saja karena kepentingannya dapat mengajukan permohonan penundaan pelaksanaan keputusan (*schorsing*). Artinya prakarsa untuk mengajukan permohonan tersebut berasal dari penggugat, bukan atas prakarsa hakim sebagaimana dimungkinkan dalam permohonan intervensi.

Dalam hal permohonan diajukan secara terpisah dalam arti sebagai lampiran khusus dari surat gugat, juga harus memenuhi “syarat-syarat formal seperti yang berlaku untuk surat gugat. Permohonan yang demikian juga dapat diberi kesempatan untuk dilakukannya penyempurnaan seperti yang berlaku pada surat gugat pokoknya” (Indroharto, 1991).

Syarat Penundaan Putusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku

Berkaitan dengan syarat-syarat formal surat gugatan, Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatur sebagai berikut:

- (1) Gugatan harus memuat:
 - a. Nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat, atau kuasanya;
 - b. Nama, jabatan, dan tempat kedudukan tergugat;
 - c. Dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan.
- (2) Apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai Surat Kuasa yang sah.

Berdasar ketentuan dalam Pasal 56 tersebut, maka suatu permohonan penundaan pelaksanaan keputusan, baik yang diajukan sekaligus dalam gugatan, ataupun secara tersendiri di luar gugatan, seharusnya terdiri dari tiga bagian, yaitu:

Pertama, identitas penggugat yang terdiri dari : nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat, atau kuasanya, dan identitas tergugat yang terdiri dari nama jabatan, dan tempat kedudukannya. Apabila permohonan penundaan tersebut diajukan sekaligus dalam gugatan, maka bagian identitas tersebut adalah identitas dalam gugatan itu sendiri.

Kedua, adalah posita atau uraian mengenai dasar atau alasan permohonan penundaan pelaksanaan keputusan. Posita dalam permohonan penundaan pada pokoknya berisi uraian tentang dasar alasan permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu adanya keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan dan tidak terdapatnya unsur kepentingan umum dalam rangka pembangunan yang mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Ketiga, petitum atau hal yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan sesuai dengan ketentuan Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka petitum dalam permohonan penundaan pada pokoknya memohon agar mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan obyek sengketa dan memerintahkan tergugat untuk menunda pelaksanaan surat keputusan tergugat sampai adanya putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap dalam perkara tersebut.

Dari beberapa pedoman, juklak dan surat edaran yang telah diuraikan di depan serta pandangan pakar hukum (doktrin), dapat diuraikan beberapa prosedur yang dapat dijadikan pedoman dalam memeriksa suatu permohonan penundaan pelaksanaan keputusan, sebagai berikut:

a. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara

Kewenangan untuk mengabulkan atau menolak permohonan penundaan keputusan tata usaha negara yang digugat, ditentukan pada Pasal 67 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986:

Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2):

- a. Dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat yang sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan.
- b. Tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Berkenaan dengan hal ini Mahkamah Agung Republik Indonesia melalui Surat Edaran Nomor 2 Tahun 1991 tanggal 9 Juli telah memberikan petunjuk pelaksanaan tentang penundaan pelaksanaan KTUN yang digugat. Petunjuk tersebut tertuang pada butir VI angka 2 yakni:

Penundaan yang dimaksud dalam Pasal 67 ayat (4) sub a dan b dapat dikabulkan selama permohonan penundaan tersebut masih di tangan Ketua, Penetapan Penundaan dilakukan oleh Ketua dan ditandatangani oleh Ketua dan Panitera/Wakil Panitera. Ketua Pengadilan diberikan juga kewenangan untuk mencabut penetapannya tersebut selama perkara masih ditangan ketua atau belum ditetapkan majelis hakim/hakim yang memeriksa perkaranya.

Kaidah dalam Surat Edaran Mahkamah Agung diatas juga dikeluarkan lebih lanjut dalam Buku II Mahkamah Agung RI tentang Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Tahun 2009. Dalam Pedoman tersebut ditegaskan bahwa: Apabila permohonan penundaan diajukan, perkaranya masih di tangan Ketua Pengadilan, penetapan penundaan dapat dilakukan oleh Ketua Pengadilan dan Panitera/Wakil Panitera.

Penetapan penundaan dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan diputuskan setelah mendengarkan keterangan sepihak dari pihak penggugat, dilain pihak terkadang tidak terdapat kesempatan yang memadai untuk mendengarkan tanggapan dari pihak lawan (pihak tergugat). Hal ini bisa dimengerti oleh karena apabila harus menunggu keterangan dari "pihak lawan (tergugat), yang memakan waktu berhari-hari, maka keputusan pemerintah sudah terlanjur dilaksanakan (misalnya: rumah atau bangunan sudah terlanjur dirobohkan).

Untuk mencegah hal demikian, maka keputusan PTUN mengambil resiko menunda terlebih dahulu, meskipun baru mendengarkan keterangan sepihak (penggugat), dengan catatan bahwa apabila ternyata dikemudian hari faktanya berbeda setelah mendengarkan keterangan dari pihak lawan (tergugat), maka bagi Ketua Pengadilan tidak tertutup kemungkinan untuk mencabutnya kembali, selama perkara tersebut masih di tangan Ketua Pengadilan.

Dengan demikian penetapan penundaan yang dijatuhkan oleh Ketua PTUN tersebut, adalah putusan penetapan yang bersifat sementara, yang dapat dicabut kembali sewaktu-waktu, apabila faktanya ternyata berbeda.

Dari uraian di atas, dihubungkan dengan tahapan-tahapan prosedur beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, maka pemrosesan dan penjatuhan Penetapan Penundaan oleh Ketua Pengadilan tersebut dilakukan dalam tahap rapat permusyawaratan atau tahap dismissal proses sebagaimana diatur dalam Pasal 62 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Sehubungan dengan karakter putusan penundaan yang bersifat penetapan sementara, maka ada kemungkinan putusan tersebut dicabut atau dikuatkan dalam proses pemeriksaan selanjutnya, terutama oleh majelis hakim yang menangani sengketa bersangkutan.

b. Majelis Hakim/Hakim Tunggal

Kewenangan majelis hakim dalam memeriksa dan menerbitkan penetapan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara ditetapkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pada Bagian VI. angka 2 huruf b ditegaskan sebagai berikut:

Setelah berkas perkara diserahkan kepada Majelis, maka Majelis pun dapat mengeluarkan Penetapan tersebut baik selama proses berjalan setelah mendengar kedua belah pihak maupun pada putusan akhir, ditanda tangani oleh Ketua Majelis dan Panitera kecuali pada Putusan akhir harus ditandatangani oleh Majelis lengkap.

Meskipun tidak ditentukan secara tegas kewenangan Hakim (tunggal) dalam ketentuan Surat Edaran MA di atas, dapat ditafsirkan Hakim tunggal dalam acara pemeriksaan cepat juga memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Penetapan penundaan tersebut baik selama proses berjalan setelah mendengar kedua belah pihak maupun pada putusan akhir. Penafsiran ini dipertegas dalam Buku II Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan TUN.MA RI. Tahun 2009, yang berbunyi sebagai berikut:

Apabila permohonan penundaan diajukan, perkaranya sudah diberikan kepada Majelis Hakim/Hakim, maka Majelis Hakim/Hakim dapat mengeluarkan penetapan penundaan baik selama proses berjalan maupun sebelum putusan akhir. Penetapan penundaan ditandatangani oleh Majelis Hakim/Hakim.

Lebih lanjut pada bagian VI. angka 2 huruf c SEMA Nomor 2 Tahun 1991 diatur juga mengenai kewenangan bagi Majelis Hakim untuk mencabut penetapan penundaan, baik yang diterbitkan oleh Ketua

Pengadilan maupun penetapan yang diterbitkannya sendiri. Kewenangan tersebut dapat dilakukan apabila perkara sudah di tangan Majelis Hakim yang bersangkutan. Dalam Surat Ketua Muda MA Urusan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 223/Td. TUN/X/1993 juga ditegaskan bahwa Majelis Hakim dalam pemeriksaan persiapan dapat melakukan pencabutan penundaan yang dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan manakala ternyata dapat dibutuhkan memang tidak ada lagi keadaan mendesak.

Berdasarkan kedua pedoman diatas, dapat disimpulkan bahwa Majelis Hakim dapat mengeluarkan penetapan penundaan pada setiap tahap pemeriksaan sebelum memutuskan pokok perkara. Dalam proses pemeriksaan persiapan, Majelis Hakim sebelum mengambil sikap menjatuhkan penundaan dimungkinkan sudah mendengar terlebih dahulu pihak-pihak yang bersengketa, melihat bukti-bukti permulaan.

Dalam Surat Edaran Nomor 2 Tahun 1991 ditegaskan bahwa wewenang untuk menandatangani Penetapan tersebut ada pada Ketua Majelis dan Panitera. Namun demikian dalam Buku II, Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan TUN, ketentuan penandatanganan tersebut telah diubah, sehingga Penetapan penundaan pelaksanaan keputusan tersebut tidak hanya ditandatangani oleh Ketua Majelis, melainkan oleh Majelis Hakim. Dengan adanya pedoman tersebut di atas, ketentuan dalam SEMA Nomor 2 Tahun 1991 harus dikesampingkan dengan terbitnya pedoman yang baru (*lex posterior derogate legipriori*).

c. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mengatur apakah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan berwenang untuk menerbitkan penetapan penundaan. Oleh karena tidak diatur, secara teoritis hal itu mungkin saja dapat dilakukan, apabila masalah tersebut muncul pada tingkat pemeriksaan tersebut.

Namun demikian ketentuan Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 itu tidak mutlak adanya, Pasal 67 ayat (2) Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa 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 memperoleh kekuatan hukum tetap. Untuk mengabulkan atau tidak mengabulkan suatu permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, ditentukan dalam Pasal 67 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang berbunyi sebagai berikut:

Permohonan Penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) yaitu:

- a. Dapat dikabulkannya hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan.
- b. Tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Berdasarkan penjelasan Pasal 67 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka seorang hakim dalam memeriksa permohonan penundaan pelaksanaan keputusan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Terdapat keadaan yang sangat mendesak, yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat yang sangat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan bagi yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut atau;
- b. Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tidak ada sangkut pautnya dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan.

Ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 memberikan keleluasaan yang besar kepada Hakim untuk menentukan kriteria-kriteria apa yang harus dipenuhi, untuk dapat menjatuhkan Penetapan Penundaan. Undang-Undang hanya memberikan patokan-patokan antara kepentingan pribadi yang mendesak dan Kepentingan Umum dalam rangka pembangunan.

Terhadap ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut, setidaknya terdapat tiga konsep hukum yang harus dijelaskan dan dipertimbangkan oleh hakim dalam memutuskan permohonan penundaan. Ketiga konsep hukum tersebut adalah Konsep keadaan mendesak; Konsep kepentingan yang sangat dirugikan; dan Kepentingan umum dalam rangka pembangunan. Sementara di sisi lain, apa yang dimaksud dengan kepentingan umum masih sangat terbuka untuk ditafsirkan dan diperdebatkan. Banyak tafsir mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum tersebut, sehingga tidak ada kesatuan pandangan mengenai hal tersebut. Hal ini tentu saja akan berdampak pula terhadap penilaian hakim perihal tindakan apa saja yang tergolong dalam kategori kepentingan umum itu, yang pada akhirnya juga tidak menjurus pada satu kesatuan pandangan.

Dari segi tujuannya, lembaga penundaan memiliki kemiripan dengan lembaga sita jaminan (*conservatoir beslag*) di peradilan perdata, yang dilakukan untuk memberikan jaminan agar pelaksanaan putusan (eksekusi) bagi penggugat nantinya tidak menjadi sia-sia.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 67 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka alasan pokok dalam menjatuhkan putusan ini adalah adanya keadaan mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan. Adanya

kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dan keputusan yang digugat nantinya sulit sekali untuk dipulihkan.

Unsur “pribadi” adalah untuk menggantikan kata-kata “penggugat”, yang berasal dari kata “kepentingan” penggugat sangat dirugikan dari Pasal 67 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pribadi berarti bahwa hanya menekankan pada diri penggugat saja, Undang-Undang tidak memberikan kesempatan kepada orang lain untuk mengajukan permohonan penundaan. Pihak ketiga yang berkepentingan tidak diperkenankan mengajukan permohonan penundaan, kecuali jika ia masuk sebagai Penggugat II intervensi.

Penggugat intervensi masuk kedalam proses untuk membela kepentingan-kepentingannya sendiri. Berada di pihak penggugat, karena mereka mempunyai kepentingan yang sama, yaitu: sama-sama berkehendak membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.

Keadaan mendesak dapat disimpulkan bahwa kata mendesak itu terjadi pada perubahan-perubahan baik faktual maupun secara ekonomi, yang sulit atau tidak mungkin dikembalikan lagi kepada keadaan semula, apabila Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dilaksanakan. Tidak terdapat keadaan yang mendesak apabila dengan dilaksanakannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak terjadi perubahan faktual dan ekonomi yang drastis, atau sekalipun terjadi perubahan-perubahan, perubahan tersebut bergerak lamban dan tidak drastis, seimbang dengan irama proses pemeriksaan pengadilan, misalnya sertifikat tanah apabila tidak ada tanda-tanda akan diperjual belikan atau dijadikan hak tanggungan, maka dalam hak ini tidak ada keadaan yang mendesak.

Di dalam pengertian keadaan mendesak, hakim diharuskan untuk menimbang akan kerugian yang akan diderita oleh penggugat dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Yang mana yang terberat diantara kedua kepentingan tersebut, itulah yang akan menentukan dikabulkan atau tidaknya permohonan penundaan itu.

Berkaitan dengan alasan terdapatnya keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Mahkamah Agung memberikan pedoman yang terkait dengan hal itu antara lain adalah sebagai berikut:

a) Perbuatan faktual yang menjadi isi Keputusan TUN belum dilaksanakan.

Dalam perbuatan faktual sebagai pelaksanaan KTUN telah terlaksana secara penuh, maka tidak terdapat lagi unsur mendesaknya. Misalnya permohonan penundaan terhadap Surat Perintah Bongkar yang mana bangunan yang dimaksud telah terbongkar, hal ini tidak terdapat lagi unsur mendesaknya. Namun apabila perbuatan faktual yang menjadi isi Keputusan TUN adalah perbuatan yang berkelanjutan, misalnya penambangan batu bara, penebangan kayu di areal HPH, dan semacam itu, Keputusan TUN tersebut meskipun sudah dilaksanakan secara fisik, atas permohonan penggugat, ketua/majelis hakim atau hakim tunggal dapat mengabulkan permohonan penundaan. Dengan mendasarkan alasan di atas, maka dapat dikatakan bahwa terhadap keputusan-keputusan tata usaha negara yang tidak membutuhkan atau tidak terdapat tindak lanjut perbuatan faktual, tidak dapat diajukan permohonan penundaan.

b) Penundaan dapat dilakukan apabila kepentingan Penggugat yang dirugikan tidak dapat atau sulit dipulihkan.

Disamping kriteria belum dilaksanakannya tindakan faktual, kriteria tidak dapat atau sulitnya pemulihan kepentingan penggugat apabila keputusan terlanjur dilaksanakan juga digunakan untuk menentukan keadaan mendesak dari penggugat. Umpamanya bangunan yang terlanjur dirobohkan, tentu tidak dapat atau sulit dipulihkan lagi, kerugian penggugat tersebut meskipun keputusan objek sengketanya (surat perintah bongkar) terbukti cacat hukum. Manakala terjadi demikian, maka apa manfaat yang diperoleh penggugat terhadap gugatan tersebut.

c) Ada keadaan atau alasan yang sangat mendesak untuk segera mengambil sikap terhadap permohonan penundaan.

Kondisi mendesak ini diajukan dengan kriteria KTUN tersebut akan segera dilaksanakan dan mengandung paksaan bahwa KTUN tersebut akan benar-benar dilaksanakan. Artinya badan/pejabat TUN yang menjadi tergugat sejak awal dengan sukarela tidak hendak dengan segera melaksanakan keputusan tersebut dengan berbagai pertimbangan. Dengan kondisi demikian, maka dapat saja ketua pengadilan tidak mengambil sikap pada tahap Rapat Permusyawaratan, ataupun dapat saja Majelis Hakim akan mengambil sikap atas permohonan ini sebelum putusan mengenai pokok perkara.

Penundaan pelaksanaan keputusan yang digugat itu hanya dapat dikabulkan, kalau memang terbukti adanya keadaan yang mendesak bagi Penggugat karena keputusan yang bersangkutan itu segera akan dilaksanakan. Sebagai contoh dimana tidak terdapat keadaan yang mendesak bagi Penggugat adalah umpamanya:

- Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan belum berniat melaksanakan keputusan tersebut;
- Keputusan yang bersangkutan malah sudah dilaksanakan;
- Penggugat sendirilah yang menjadi sebab mengapa keputusan yang bersangkutan itu dilaksanakan.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan diatas dapat disimpulkan sebagai berikut: adapun syarat-syarat permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dapat dilihat dari Ketentuan pasal 67 Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Surat Edaran Makamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang petunjuk pelaksanaan beberapa ketentuan dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peralihan tata usaha Negara. Sehingga dalam penundaan keputusan tata usaha Negara dapat dikabulkan apabila memenuhi syarat syarat :

- a. permohonan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha Negara dapat diajukan sekaligus dalam gugatan.
- b. adanya keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika keputusan tata usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan.
- c. tidak ada kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Saran

Sebaiknya terhadap persyaratan permohonan penundaan sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang peradilan tata usaha Negara, berkaitan dengan keadaan mendesak yang merugikan kepentingan penggugat harus diperjelas kriteria keadaan mendesak itu dalam peraturan perundang-undangan dan sebaiknya pengadilan sebelum memberikan penetapan dikabulkan atau tidaknya permohonan penundaan harus dilakukan penilaian-penilaian disertai dengan pertimbangan-pertimbangan yang bersangkutan, baik itu dilihat dari segi kepentingan penggugat maupun dilihat dari segi kepentingan umum, hakim juga sebaiknya juga memperhatikan bahwa perkara yang diajukan penangguhan itu didasarkan pada pertimbangan hukum yang benar sesuai dengan ketentuan undang-undang dan fakta-fakta yang sebenarnya.

DAFTAR FUSTAKA

- Amiruddin dan H. Zainal Asikin. (2006). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Artadi I Ketut dan I Dewa Nyoman Rai Asmara Putra. (2014). *Implementasi Ketentuan-Ketentuan Hukum Perjanjian kedalam Perancangan Kontrak*. Udayana University Press, Denpasar.
- Basah Sjachran. (1992). *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara* Bandung: PT Aditya Bakti.
- Indroharto. (1991). *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Peter Mahmud Marzuki. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada
- Ridwan HR. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers
- Sunggono Bambang. (2007). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta PT.Raja Grafindo Persada
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Surat Edaran Makamah Agung Nomor 2 tahun 1991 tentang petunjuk pelaksanaan beberapa ketentuan dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peralihan tata usaha Negara