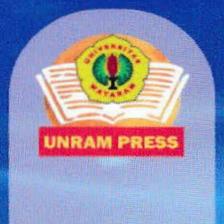


Perkembangan

HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA



Dr. Kaharudin, SH.,MH



PERKEMBANGAN HUKUM
ACARA PERADILAN TATA
USAHA NEGARA

Dr. Kaharudin, SH., MH.,



Mataram University Press

Judul:

Perkembangan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

Penulis:

Dr. Kaharudin, SH., MH.,

Editor

Ad Basniwati

Layout:

Fatia Hijriyanti

Design Sampul:

Tim Mataram University Press

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur saya panjatkan kehadirat Alloh SWT Tuhan yang Maha Kuasa, berkat rahmat dan karunia serta hidayahnya, akhirnya buku yang berjudul "Perkembangan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara" ini dapat diselesaikan. Buku ini berisikan hal-hal pokok yang berkaitan dengan tata cara beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Banyaknya perkembangan dan kemajuan dalam sistem penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara, mendorong penulis untuk menerbitkan buku ini. Penerbitan buku ini dimaksudkan antara lain untuk memberikan pemahaman tentang mekanisme penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dalam berbagai macam sengketa yang diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Kecuali itu buku ini dimaksudkan pula sebagai buku ajar di Perguruan Tinggi.

Disadari, bahwa isi buku ini belumlah sempurna, akan tetapi mudah-mudahan dapat menjadi pengantar bagi masyarakat dan mahasiswa untuk memahami lebih jauh tentang Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dan Perkembangannya.

Melalui kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada para guru-guru saya yang telah membimbing dan mendorong saya untuk lebih maju dan terus meningkatkan ilmu pengetahuan dan mengamalkannya dengan sebaik-baiknya.

Penerbit:

Mataram University Press

Jln. Majapahit No. 62 Mataram-NTB

Telp. (0370) 633035, Fax. (0370) 640189, Mobile Phone +6281917431789

e-mail: upt.mataramuniversitypress@gmail.com

website: www.uptpress.unram.ac.id.

Cetakan Pertama, Agustus 2020

ISBN: 978-623-7608-85-1

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak, sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, tanpa izin penulis dan penerbit.

Ucapan terimakasih juga penulis sampaikan kepada Ayahanda H.M. Syarbini (Alm) dan Ibunda Hj. Saenah (Almh) yang dengan segala keterbatasan dan kesehajaannya selalu memberikan keteladanan dalam mencari pengetahuan dan keteladanan dalam beraktivitas mempertahankan kehidupan dengan mencarikan biaya bagi pendidikan anak-anaknya, serta selalu mendoakan keselamatan dan kesejahteraan bagi anak-anaknya.

Kepada isteri tercinta Hj. Baiq Srijali, S.Pd., dan ananda Mega Fitria Izzawati, SH., MKn., Wahyu Nur Febriani, SH., MKn., Aida Musyarrifah Hasri Putri dan Iyad Aziz Oktuby Muhammad, yang dengan sabar dan penuh pengertian serta tiada henti-hentinya memberikan dorongan dan semangat, sepantasnyalah buku ini dipersembahkan buat mereka.

Akhirnya penulis sangat mengharapkan saran-saran dari semua pihak sebagai bahan penyempurnaan buku ini pada cetakan berikutnya. Semoga buku ini bermanfaat bagi nusa dan bangsa, dan semoga Allah SWT senantiasa meridhoi dan melindungi serta memberikan hidayah dalam setiap langkah dan upaya keilmuan yang kita lakukan bersama, Amien.

Mataram, Agustus 2020.

Penulis,

Dr. Kaharudin, SH., MH.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I TINJAUAN UMUM PERADILAN TATA USAHA NEGARA	1
A. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara	1
1. Peradilan Administrasi dalam Arti Sempit (Murni).	8
2. Peradilan administrasi Semu	14
B. Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara	16
C. Karakteristik Peradilan Tata Usaha Negara.	18
D. Asas-asas Peradilan Tata Usaha Negara	35
E. Kemudahan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara	48
F. Kompetensi Peradilan Tata Usaha	49
1. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.....	51
2. Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca	

	Berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.....	79
	3. Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.....	95
BAB II	UPAYA ADMINISTRATIF.....	105
	A. Pengertian Upaya Administratif.....	105
	B. Upaya Administratif dan Perlindungan Hukum.....	112
	C. Upaya Administratif dan Kesatuan Beracara.....	121
	D. Upaya Administratif dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara	123
BAB III	ASPEK-ASPEK GUGATAN	131
	A. Gugatan	131
	1. Bentuk Gugatan dan Kepentingan ..	131
	2. Dasar dan Materi Gugatan.....	136
	B. Ganti Rugi dan Rehabilitasi.....	138
	C. Tenggang Waktu Mengajukan Gugatan	142
BAB IV	ACARA PEMERIKSAAN.....	149
	A. Pemeriksaan Pendahuluan.....	149
	1. Rapat Permusyawaratan.....	149
	2. Pemeriksaan Persiapan	151
	B. Pemeriksaan Dengan Acara Biasa	155
	C. Pemeriksaan Dengan Acara Cepat.....	158
	D. Pemeriksaan Dengan Acara Singkat.....	160
	E. Pemeriksaan Dengan Acara Sederhana	161
	F. Prihal Eksepsi dan Jawaban Gugatan ...	164
	G. Masuknya Pihak Ketiga	168
	H. Upaya Hukum	172
	1. Pemeriksaan Tingkat Banding.....	173
	2. Pemeriksaan Tingkat Kasasi.	177
	3. Pemeriksaan Peninjauan Kembali ..	183
	I. Sistem Peradilan Dua Tingkat.	188
BAB V	PEMBUKTIAN	193
	A. Surat atau Tulisan.	200
	1. Akte Otentik.....	200
	2. Akta di bawah Tangan.....	201
	3. Surat-surat lain yang bukan akta. ..	201
	B. Keterangan Ahli.....	202
	C. Keterangan Saksi.	204
	D. Pengakuan Para Pihak.	209
	E. Pengetahuan Hakim.	210
BAB VI	PUTUSAN DAN PELAKSANAANNYA	213
	A. Putusan Pengadilan.....	213
	B. Pelaksanaan Putusan.....	222
	DAFTAR PUSTAKA.....	227

Pada bagian lain, Van Praag,² mendefinisikan, peradilan adalah penentuan berlakunya suatu aturan hukum pada suatu peristiwa yang konkrit, bertalian dengan adanya suatu perselisihan. Sedangkan Bellefroid,³ mengemukakan, bahwa peradilan adalah pemutusan perkara dengan penerapan hukum.

Selanjutnya J. Van Kan,⁴ berpendapat, bahwa peradilan adalah pekerjaan hakim atau badan pengadilan. Hakim dan pengadilan adalah badan yang oleh penguasa dengan tegas dibebani tugas untuk memeriksa gugatan dan badan itu memberikan putusan hukum.⁵

Pendapat J. Van Kan tersebut sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Pasal 9, 10, 12, 16, 48, 50 dan Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PERATUN), yang pada pokoknya menentukan, bahwa Hakim dan Peradilan Tata Usaha Negara serta Pengadilan Tingginya dibentuk dengan peraturan perundang-undangan dan mempunyai tugas untuk memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara menurut kewenangan yang dimilikinya.

Dari beberapa definisi di atas diperoleh pengertian, bahwa peradilan harus merupakan suatu lembaga yang berdiri sendiri, yang berfungsi untuk memeriksa dan

² Van Praag, dalam Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1991, (selanjutnya disebut Rochmat Soemitro I), hlm. 6.

³ Bellefroid, dalam *Ibid.*, hlm.7.

⁴ J. Van Kan, dalam Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia sejak 1942 dan Apakah Kemanafaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1983, (Selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo I), hlm. 12.

⁵ Lihat juga Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

memutus perkara atau perselisihan dengan menerapkan aturan-aturan hukum.

Dalam kaitannya dengan itu, Rochmat Soemitro,⁶ mengemukakan, bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk adanya suatu peradilan yaitu:

1. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
2. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit;
3. Ada sekurang-kurangnya dua pihak;
4. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.

Lebih jauh mengenai unsur-unsur peradilan tersebut di atas dapat dijelaskan sebagai berikut :

Ad. 1. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak.

Dalam setiap peradilan, baik yang merupakan peradilan perdata maupun peradilan pidana, tentu terdapat suatu aturan abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan. Aturan itu dapat berupa aturan tertulis yang berbentuk undang-undang, atau dapat juga berupa aturan tak tertulis yang diakui oleh undang-undang seperti ketentuan hukum adat. Aturan tersebut harus sudah ada pada saat akan diterapkannya oleh petugas. Akan tetapi ada kalanya terhadap suatu persoalan tertentu tidak ada aturan yang dapat diterapkan, maka dalam hal demikian hakim mempunyai tugas untuk menciptakan hukum (*rechtschepping*), karena seorang hakim dapat dituntut karena menolak melakukan peradilan dengan alasan tidak ada peraturan yang mengaturnya.

Ad. 2. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit.

Perselisihan yang dimaksudkan disini adalah bahwa mengenai sesuatu hal antara dua orang atau lebih tidak terdapat persesuaian paham. Perselisihan itu

⁶ Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.*

harus ada, artinya memang sudah terjadi dalam praktek. Di samping itu juga perselisihan itu harus dikemukakan pada instansi yang berwajib untuk diputuskan. Pertentangan fahan mengenai sesuatu yang tidak pernah diajukan didepan pengadilan tidak termasuk dalam istilah perselisihan yang konkrit.

Ad. 3. Sekurang-kurangnya ada dua pihak.

Untuk dapat dikatakan ada suatu sengketa atau perselisihan, diperlukan paling sedikit dua pihak. Jika mengenai suatu soal tertentu pada saat dan keadaan yang sama ada pendapat yang berlainan antara dua pihak, maka dikatakan ada suatu perselisihan faham. Akan tetapi bila dalam diri seseorang terdapat suatu keragu-raguan tentang peraturan atau ketentuan mana yang harus diberlakukan untuk sesuatu hal tertentu, maka hal ini bukanlah suatu perselisihan, melainkan disebut kebimbangan, karena tidak terdapat adanya dua pihak.

Ad.4. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan Perselisihan.

Aparatur yang dimaksudkan disini dapat terdiri dari seorang pejabat atau dapat pula berupa suatu badan yang terdiri dari pejabat-pejabat. Pejabat itu tidak selalu hakim atau kekuasaan peradilan (*recterlijke macht*), akan tetapi dapat juga seorang pejabat yang tidak termasuk kekuasaan peradilan, seperti seorang pegawai biasa ataupun seorang partikelir yang ditunjuk oleh Undang-Undang untuk melakukan peradilan. Agar orang-orang yang termasuk pengertian "*recterlijke macht*" itu dapat mengadili suatu perkara, mereka harus diberi wewenang terlebih dahulu, baik dengan Undang-Undang ataupun dengan kuasa Undang-Undang.

Apabila keempat unsur tersebut di atas telah dipenuhi, maka akan terdapat adanya suatu peradilan. Jika demikian, bilamanakah suatu peradilan dapat disebut Peradilan Tata Usaha Negara ?

Untuk menjawab pertanyaan di atas akan dikemukakan pendapat dari beberapa sarjana, antara lain:

Muchsan⁷ memberikan gambaran, bahwa semua lembaga peradilan pada dasarnya mempunyai unsur-unsur yang sama. Namun karena Peradilan Tata Usaha Negara memiliki sifat-sifat yang khusus, maka untuk dapat disebut Peradilan Tata Usaha Negara, disamping syarat-syarat yang harus ada pada peradilan umum, masih diperlukan syarat-syarat lain yang bersifat khusus, yakni :

1. Sifat aturan hukum yang diterapkan ;
2. Salah satu pihak yang bersengketa atau kedua belah pihak adalah alat administrasi Negara.

Adapun pengertian dari "sifat aturan hukum yang diterapkan" adalah bahwa aturan hukum materiil yang akan diterapkan haruslah aturan-aturan hukum yang letaknya didalam lapangan hukum Tata Usaha Negara dan atau Hukum Administrasi Negara. Dengan perkataan lain aturan hukum materiil yang akan diterapkan pada suatu perselisihan yang konkrit terjadi haruslah aturan hukum yang bersifat ketatanegaraan atau bersifat ketatapemerintahan.

Sedangkan yang dimaksud dengan "salah satu pihak atau kedua belah pihak adalah alat Administrasi Negara" dimana dalam persengketaan tersebut salah satu pihak atau kedua belah pihak harus alat adinistrasi Negara atau pejabat pemerintah.

Rochmat Soemitro,⁸ juga memberikan dua unsur tambahan disamping empat unsur peradilan sebelumnya, yang dijadikan sebagai syarat mutlak untuk adanya Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu :

⁷ Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1981, (selanjutnya disebut Muchsan I), hlm. 15-19.

⁸ Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.*, hlm. 15.

1. Salah satu pihak harus administrasi yang menjadi terikat karena perbuatan salah seorang pejabat dalam batas wewenangnya.
2. Diberlakukannya hukum publik atau Hukum Administrasi Negara terhadap persoalan yang diajukannya.

Jika diperhatikan dengan seksama, kedua syarat yang diajukan oleh Rochmat Soemitro di atas mempunyai kesamaan dengan dua syarat sebelumnya yang diajukan oleh Muchsan, namun syarat dari Rochmat Soemitro memberikan makna yang lebih jelas.

Apabila kedua syarat (unsur) tambahan tersebut dan empat unsur sebelumnya telah terpenuhi, maka dapat dikatakan adanya Peradilan Administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara.

Sjachran Basah,⁹ dalam tulisannya menyetujui unsur-unsur yang dikemukakan oleh Rochmat Soemitro, kecuali unsur keenam yang menentukan diberlakukannya hukum publik (yang mempunyai arti luas) sebagai alternatif di samping Hukum Administrasi Negara. Di samping itu, untuk menjamin ditaatinya hukum materiil, maka diperlukan adanya Hukum Formal yang kemudian dimasukkan sebagai unsur Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu "Adanya Hukum Formal dalam rangka menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* untuk menjamin ditaatinya hukum materiil".

Dari uraian di atas dapat ditarik suatu pengertian, bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah setiap bentuk penyelesaian suatu perbuatan Pejabat Administrasi Negara yang dipersoalkan oleh warga masyarakat, instansi masyarakat, badan publik, badan atau Pejabat Administrasi Negara, yang memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

⁹ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, (selanjutnya disebut Sjachran Basah I), hlm 44.

1. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
2. Adanya sengketa hukum yang konkret yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan tertulis administrasi negara;
3. Adanya minimal dua pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara;
4. Adanya badan peradilan yang berwenang memutuskan sengketa ; dan
5. Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* untuk menjamin ditaatinya hukum materiil.

Djenal Hoesen Koesoemahatmadja,¹⁰ dengan menggunakan istilah Peradilan Administrasi untuk menyebut Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan ada dua macam peradilan Administrasi, yaitu "Peradilan Administrasi murni dan Peradilan Administrasi Semu (quasi)".

Peradilan Administrasi Murni adalah suatu peradilan yang telah memenuhi unsur-unsur peradilan pada umumnya dan ditambah dengan dua unsur khusus (seperti yang telah diajukan oleh Rochmat Soemitro di atas). Sedangkan Peradilan Administrasi semu adalah sebaliknya yaitu semua peradilan yang tidak sepenuhnya memenuhi syarat-syarat Peradilan Administrasi Murni. Oleh karena itu akan lebih tepat jika disebut Banding Administratif.

Perbedaan semacam ini juga terlihat pada pendapat Kuntjoro Purbopranoto¹¹ yang antara lain mengemukakan, kalau instansi yang dimaksud itu merupakan eselon atasan dari pada administrasi

¹⁰ Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, jilid 2, alumni, Bandung, 1979. hlm. 230.

¹¹ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1985, (selanjutnya disebut Kuntjoro Purbopranoto I), hlm. 89.

sendiri, maka hal itu disebut *administratief beroep*, dan jika instansi yang akan memberi keputusan banding itu di luar instansi pemerintah (*bestuur*), maka hal itu disebut *administratiefrechtspraak* atau peradilan administrasi.

Sedangkan Sjachran Basah,¹² membedakan Peradilan administrasi dalam arti luas dan Peradilan Administrasi dalam arti sempit. Peradilan Administrasi dalam arti luas mencakup dua golongan yaitu : (a) Peradilan administrasi murni yang sesungguhnya; dan (b) Peradilan Administrasi yang tidak sesungguhnya, atau peradilan administrasi semu. Peradilan administrasi dalam arti sempit hanya peradilan administrasi murni.

Demikian juga dengan W.F. Prins,¹³ membedakan antara *administratieve rechtspraak* dan *geschillen beslechting* atau *quasi rechtspraak*. Dikatakan *Quasi rechtspraak* apabila wewenang untuk memutuskan keberatan secara heirarkhis terletak pada instansi yang lebih atas dari suatu jawatan. Hakim yang memutuskan sengketa merupakan *in de zaak opgesloten* dan tidak *buiten partijdig*, bila perselisihan tersebut terletak di luar lingkungan jabatannya.

1. Peradilan Administrasi dalam Arti Sempit (Murni).

Peradilan Administrasi murni adalah suatu peradilan yang telah memenuhi unsur-unsur peradilan pada umumnya dan ditambah dengan dua unsur khusus sebagaimana telah diuraikan di atas. Peradilan administrasi murni juga oleh Sjachran Basah¹⁴ disebut Peradilan yang sesungguhnya, yang mengandung maksud sama dengan apa yang oleh Van Praag disebut dengan istilah "*eigenlijke administratieve rechtspraak*"¹⁵,

¹² Sjachran Basah I, *Op. Cit.*, hlm. 37.

¹³ W.F. Prins, *Inleiding in het administratief recht van Indonesi*, dalam *Ibid.*, hlm 41.

¹⁴ *Ibid.*, hlm 47.

¹⁵ M.M. van Praag, *Algemeen Nederlands Administratief Recht*, A. Jongbloed & Zoon's Gravenhage, 1950, hlm. 133.

atau oleh A.M. Donner dan W.F. Prins dinamakan "*administratieve rechtspraak*".¹⁶

S. Prayudi Atmosudirdjo¹⁷ menamakan hal tersebut "peradilan administrasi negara dalam arti sempit" sedangkan Rochmat Soemitro menyebutnya, "peradilan administrasi murni" atau "peradilan administrasi dalam arti sempit"¹⁸.

Menurut A.M. Donner,¹⁹ penyelesaian suatu perselisihan yang dilakukan oleh "*zelfstandige colleges*" yang dibentuk untuk maksud itu, atau oleh Hakim biasa berdasarkan ketentuan undang-undang digolongkan masuk "*administratieve rechtspraak*", jadi "*administratieve rechtspraak*" itu, dapat dijalankan oleh badan-badan (*collegens*) yang berdiri sendiri; dan Hakim biasa.

S. Prayudi Atmosudirdjo²⁰ mengemukakan bahwa peradilan administrasi negara (arti sempit) dapat dibedakan atas dua golongan, yaitu:

- a. peradilan administrasi;
- b. peradilan administratif.

Dinamakan Peradilan Administrasi" dalam hal penyelesaian sengketa-sengketa "intern" Administrasi Negara yang pada umumnya akan bersifat persoalan yurisdiksi, yang dipersengketakan oleh suatu instansi terhadap instansi lain, dan disebut "Peradilan Administratif" bilamana terjadi konflik antara

¹⁶ A.M. Donner, *Nederlands Bestuursrechts*, Jilid I (algemeen deel), N. Samson N.V. Alphen aan den Rijn, 1953, hlm. 135; W.F. Prins; *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Waltes-Groningen, Jakarta, 1950, hlm 95-98.

¹⁷ S. Prayudi Atmosudirdjo : *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara*, Kertas Kerja, dibukukan oleh BPHN, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, Bina Cipta, Bandung, 1977, (selanjutnya disebut S. Prayudi Atmosudirdjo I), hlm. 67-68.

¹⁸ Rochmat Soemitro I, *Op. Cit.*, hlm. 49-50 dan hlm. 121-191.

¹⁹ A.M. Donner, *Nederlands Bestuursrechts*, Jilid I (algemeen deel), N. Samson N.V. Alphen aan den Rijn, 1953, hlm. 315-316.

²⁰ S. Prayudi Atmosudirdjo I, *Op. Cit.*, hlm. 69 ; *Peradilan Administrasi*, dimuat dalam Majalah Fakultas Hukum Universitas Indonesia, No. 3, tahun ke V-1975, (selanjutnya disebut S. Prayudi Atmosudirdjo II), hlm. 203.

Administrasi Negara dan seorang atau beberapa orang warga masyarakat (*burger*). Peradilan Administratif, menyelesaikan perkara-perkara ekstern Administrasi Negara. Artinya : sengketa antara Administrasi Negara dan pihak luar, yang banyak sekali macam dan ragamnya”²¹

Jika diperhatikan, pendapat S. Prayudi Atmosudirdjo di atas, menitik beratkan kepada penyelesaian perkara-perkara “intern” dan “ekstern” untuk membedakan antara “peradilan administrasi” dengan “peradilan administratif”. Istilah “intern” itu menyangkut para pihak, yaitu antara instansi-instansi mengenai sengketa yurisdiksi. Sedangkan “ekstern” itu terdapat apabila pihaknya, adalah warga masyarakat yang bertentangan dengan administrasi negara mengenai sengketa yang benar-benar memerlukan peradilan secara administratif.

S Prayudi Atmosudirdjo²² mengatakan, bahwa dalam arti sempit, Peradilan Administrasi Negara, adalah peradilan yang menyelesaikan perkara-perkara administrasi negara murni semata-mata, yaitu suatu perkara yang tidak mengandung pelanggaran hukum (pidana atau perdata), melainkan suatu persengketaan (konflik) yang berkisar atau berpangkal pada, atau yang mengenai interpretasi dari suatu Pasal atau ketentuan undang-undang dalam arti luas.

Jadi Peradilan administrasi negara dalam arti sempit hanya menyelesaikan perkara-perkara administrasi murni semata-mata, yang berupa sengketa interpretasi (objektivitas dan subjektivitas) atas suatu Pasal atau ketentuan undang-undang dalam arti luas dan tidak mencakup *onrechtmatige overheidsdaad*.

Berbeda dengan S Prayudi Atmosudirdjo, Sjachran Basah²³ mengatakan, justru *onrechtmatige overheidsdaad* yang ditimbulkan oleh *beschikking* itulah

²¹ *Ibid.*

²² S. Prayudi Atmosudirdjo I, hlm. 67-68.

²³ Sjachran Basah I, *Op. Cit.*, hlm. 53.

yang ditentang dihadapkan Pengadilan Administrasi, disebabkan tidak bisa dipisahkan antara sebab dan akibat, yaitu menginterpretasikan suatu Pasal atau ketentuan undang-undang dalam arti luas dengan perbuatan penyelenggaraan administrasi negara berdasarkan hasil interpretasinya itu. Dalam konteks itu, maka apabila “sebab” direalisasikan dalam arti diwujudkan melalui tindakan, sehingga menimbulkan “akibat”, maka sebab dan akibat merupakan satu kesatuan peristiwa. Peristiwa itu merupakan peristiwa hukum, yang berupa tindakan manusia.²⁴

Jadi, kaidah hukum memberi akibat hukum kepada tindakan administrasi negara, yang mengemban kehendak negara sebagaimana termuat dalam undang-undang yang akibat tindakannya itu dikehendaki, atau terdapatnya suatu tindakan hukum dari administrasi negara.²⁵ Oleh karena itu, yang “diadili” perbuatannya (kesatuan sebab dan akibat), sehingga antara kedua hal itu tidak dapat dipisahkan. Hal ini berarti, bahwa perbuatan administrasi negara merupakan perbuatan kesatuan dari sebab dan akibat yang menimbulkan “*beschikking*”. Kalau “*beschikking*” itu, menimbulkan “*onrechtmatige overheidsdaad*”, maka ditentang dihadapan Pengadilan Administrasi.²⁶ Dengan demikian, maka *onrechtmatige overheidsdaad* yang ditimbulkan oleh “*beschikking*” harus diadili oleh Pengadilan Administrasi.²⁷

Di lain pihak Rochmat Soemitro,²⁸ menyatakan, peradilan administrasi murni adalah peradilan administrasi yang telah memenuhi unsur-unsur

²⁴ Sudiman Kartohadiprodjo : *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1974, hlm. 35.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 36

²⁶ Rochmat Soemitro, *Rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi*, Laporan Proyek Survey, BPHN, 1978, (selanjutnya disebut Rochmat Soemitro II), hlm. 7

²⁷ Sjachran Basah I, *Op. Cit.*, hlm 55.

²⁸ Rochmat Soemitro II, *Op. Cit.*, hlm. 50 dan hlm. 120 ; lihat R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Eresco, Jakarta, Bandung, 1979, hlm. 122-125.



Dr. Kaharudin, SH., MH., Lahir di Perampuan, Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat. Menyelesaikan pendidikan Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Mataram, tahun 1989. Kemudian melanjutkan Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum di Universitas Mataram, tahun 2008, dan gelar Doktor ia peroleh pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, tahun 2011.

Penulis adalah dosen di Fakultas Hukum Universitas Mataram, dosen Program Megister Ilmu Hukum Universitas Mataram, dosen Magister Kenotariatan Universitas Mataram dan dosen Doktor Ilmu Hukum Universitas Mataram, Sebelumnya berprofesi sebagai Pengacara atau Advocat berdasarkan SK Menteri Kehakiman dan HAM RI sejak tahun 1991, menjadi Konsultan Hukum pada Program Kerjasama Indonesia-Australia (Aussaid) pada tahun 1993-1997, Kemudian menjadi Anggota dan Pimpinan DPRD pada tahun 2004, menjadi Staf Ahli Law Center Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) sejak tahun 2016-2018, dan sekarang menjadi Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas Mataram.

Beberapa karya ilmiah yang telah disusun, antara lain: Kompetensi Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Pelaksanaan Fungsi Peradilan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Universitas Mataram, 1989; Pelaksanaan Fungsi DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Universitas Mataram, 2008; Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, Universitas Brawijaya, Malang, 2011; Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Informasi Publik, Mahkota Kata, Yogyakarta, 2011; Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara, Arti Bumi Intaran, Yogyakarta, 2012; Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Pustaka Bangsa, 2016; Lembaga Kepresidenan Berdasarkan UUD 1945 Pasca Perubahan, Pusataka Bangsa, 2016; Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Pustaka Bangsa, 2017; Implikasi Peraturan Daerah Dalam Pembangunan dan Kemajuan Masyarakat Daerah, Pusat Perancangan Kebijakan dan Informasi Hukum Pusat-Daerah (Law Center) DPD RI, 2016; Peta Jalan Legislasi DPD RI, Panitia Perancang Undang-Undang – Law Center 2017; Daerah dan lain-lain.



PENERBIT UPT. MATARAM UNIVERSITY PRESS
Jl. Pemuda Nomor 33 Telp. (0370) 633007, Mataram 83125
Email : upt.mataramuniversitypress@gmail.com
Website : <http://uptpress.unram.ac.id/>

