

**SKRIPSI**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Serjana Hukum**

**PROSES PELAKSANAAN GUGATAN INTERVENSI DALAM  
PEMERIKSAAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA PADA  
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PADANG  
PROGRAM KEKHUSUSAN : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**



*Oleh :*

**MUHAMMAD ARIF**  
**06140051**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG**

**2012**

No. Reg. 3566/PK-VIII/04/2012

## DAFTAR ISI

**ABSTRAK** ..... i

**KATA PENGANTAR**..... ii

**DAFTAR ISI**..... v

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah..... 1

B. Rumusan Masalah..... 7

C. Tujuan Penelitian ..... 7

D. Manfaat Penelitian ..... 8

E. Metode Penelitian ..... 9

### **BAB II TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

A. Sejarah Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara ..... 12

B. Tujuan,Fungsi,dan Unsur-unsur Peradilan Tata Usaha Negara ..... 14

C. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara ..... 16

D. Alur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara ..... 27

E. Gugatan dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara ..... 29

F. Gugatan Intervensi ..... 34

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Deskripsi Sengketa Tata Usaha Negara.....	36
B. Alur Pengajuan Gugatan Intervensi Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Padang	
1. Masuknya gugatan intervensi atas prakarsa sendiri.....	39
2. Masuknya gugatan intervensi dengan bergabung bersama penggugat atau tergugat.....	40
3. Masuknya gugatan intervensi atas prakarsa hakim.....	42
C. Cara Pemeriksaan Gugatan Intervensi Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Padang	
1. Masuknya gugatan intervensi atas prakarsa sendiri.....	44
2. Masuknya gugatan intervensi dengan bergabung bersama penggugat atau tergugat.....	50
3. Masuknya gugatan intervensi atas prakarsa hakim.....	52
4. Analisa kasus gugatan intervensi.....	57
D. Dasar Pertimbangan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengabulkan Gugatan Intervensi.....	65

### **BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	67
B. Saran .....	69

### **DAFTAR KEPUSTAKAAN**

## **LAMPIRAN**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, kebenaran dan kepastian hukum. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun tidak tertulis. Keabsahan Negara memerintah ada yang mengatakan bahwa karena Negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua golongan masyarakat, dan mengabdikan pada kepentingan umum<sup>1</sup>.

Namun, dalam praktik tidak jarang istilah-istilah “demi kepentingan umum”, “pembangunan untuk seluruh masyarakat”, “Negara tidak mungkin mau mencelakakan warganya”, serta ungkapan ucapan lain yang senada selalu dikumandangkan dalam pernyataan-pernyataan politik para petinggi Negara, dapat saja dipakai sebagai pembenaran terhadap penggunaan kekuasaan Negara untuk memaksa seseorang atau sekelompok warga agar bersedia mematuhi keinginan negara<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Arief Budiman, *Teori Negara; Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm.1.

<sup>2</sup> Ibid, hlm.1-2.

Negara hukum pada dasarnya terutama bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karenanya menurut Philipus M Hadjon<sup>3</sup> bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip; prinsip hak asasi manusia dan prinsip Negara hukum.

Dalam hubungan ini, memang tidak dapat di pungkiri bahwa aparatur pemerintah memainkan peranan yang sangat besar dalam pembangunan ini. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam kehidupan bermasyarakat tidak tertutup kemungkinan timbulnya pembenturan keinginan, perselisihan atau Sengketa antara aparat pemerintah dengan warga masyarakat.

Untuk mengantisipasi kondisi yang demikian maka keberadaan suatu kelembagaan yang bersifat netral yang dapat menyelesaikan persoalan yang timbul sebagaimana yang dimaksud diatas mutlak dibutuhkan. Ini sesuai dengan fungsi hukum *perfektif* yang menurut Sjahran Basjah<sup>4</sup> merupakan penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Lembaga demikian itu kemudian dikenal dengan nama Peradilan Tata Usaha Negara (*administratief rechtspraak*) yang biasa disingkat PTUN.

Keberadaan dari PTUN ini sebenarnya merupakan salah satu aspek dari Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia (*The Universal Declaration of Human Rights*) yang telah dicetuskan oleh PBB,<sup>5</sup> sebab “peradilan administrasi negara ini

---

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.71.

<sup>4</sup> Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997.

<sup>5</sup> Baharuddin Lopa dan Andi Hamzah, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit Sinar Grafika Jakarta, 1991, hlm. 2.

dilahirkan sebagai aspirasi dari pelaksanaan demokrasi”. Dengan demikian sebagai suatu negara hukum harus ada suatu lembaga yang diberi tugas dan kewenangan untuk menyatakan dengan suatu putusan apakah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah itu berdasarkan atas hukum atau tidak.

Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara ini selaras dengan kehendak Undang-undang Dasar 1945, yang termuat dalam pasal 24 sebelum amandemen yang selengkapnya berbunyi:

- 1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan Kehakiman menurut Undang-undang.
- 2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-undang.

Dan sebagai pelaksanaan pasal 24 tersebut, dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam pasal 10 ayat {1} disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan:

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

Sehingga pasal 10 ayat 1 UU No. 14 tahun 1970 tersebut merupakan dasar hukum pelaksanaan peradilan di Indonesia. Pemerintah selalu mengusahakan kesejahteraan bagi seluruh warga negara. Kesejahteraan itu tidak

akan mungkin tercapai tanpa adanya peran aktif warga negara dalam pemerintah khususnya bidang hukum.

Masyarakat adalah subjek dan sekaligus objek yang langsung dipengaruhi oleh pembangunan, pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak menutupi kemungkinan terjadinya perbenturan kepentingan dan menimbulkan kerugian pada pihak masyarakat serta melanggar hak-hak individu atau perorangan.

Kerapkali terjadi dalam pengadilan keputusan oleh pemerintah merugikan warga masyarakat dan mereka merasa terdesak sebagai pihak yang lemah berhadapan dengan pemerintah. Dengan demikian diperlukan sarana perlindungan hukum yang berfungsi memulihkan kembali keseimbangan, keselarasan dan keserasian yang telah terganggu itu.

Maka berdasarkan UUD 1945, TAP MPR No. IV/MPR/1978 yang dihubungkan dengan TAP MPR No. II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, UU No. 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman, UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung maka ditetapkan UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara<sup>6</sup>. Menindaklanjuti hal itu kemudian pemerintah mengundang UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada Tanggal 29 Desember 1986. Karena banyak terdapat kelemahan-kelemahan krusial yang menyebabkan redupnya sinar PTUN di Indonesia undang-undang ini mengalami perubahan pada tanggal 29 Maret 2004, melalui pengesahan UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 5

---

<sup>6</sup> Penjelasan Tentang Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986

Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kemudian pada tanggal 29 Oktober 2009 undang-undang ini mengalami perubahan untuk kedua kalinya melalui pengesahan UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pasal 4 UU No. 5 tahun 1986 jo. UU No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 menyebutkan :

Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.

Sehingga jelaslah bahwa Peradilan Tata Usaha Negara berwenang memeriksa, menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Dalam Pasal 1 butir 4 UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 51 tahun 2009 menyebutkan:

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara baik dipusat maupun didaerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dari pasal 1 butir 4 diatas, jelaslah bahwa pihak yang digugat di Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah Badan atau pejabat Tata Usaha Negara, sedangkan yang berhak menggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan karena dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Rozali Abdullah, S.H, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1992, hal . 31.

Namun demikian dalam proses pemeriksaan Sengketa tata usaha negara dimungkinkan adanya pihak ketiga untuk ikut serta dalam pemeriksaan sengketa yang sedang berjalan antara penggugat dan tergugat<sup>8</sup>.

Kepentingan pihak ketiga perlu mendapat perhatian untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, begitu pula untuk memberikan kepastian hukum terhadap keputusan tata usaha negara yang digugat. Kepentingan pihak ketiga ini dapat mempengaruhi pengambilan putusan hakim atas gugatan pokok.

Keikutsertaan pihak ketiga ini sering disebut dengan istilah pihak *intervensi*. Masuknya pihak ketiga dalam sengketa yang sedang berlangsung dalam Pasal 83 UU PTUN dapat bertindak sebagai; pihak yang membela haknya atau peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa. Permohonan untuk dapat sebagai pihak ketiga, dikabulkan dan ditolak oleh hakim dicantumkan dalam berita acara sidang. Permohonan banding atas putusan tersebut tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.

Apabila masuknya pihak ketiga dalam rangka sebagai pihak yang membela haknya dan ingin bertindak selaku penggugat mandiri maka pihak tersebut tetap terikat pada tenggang waktu mengajukan gugatan. Upaya hukum yang masih terbuka oleh pihak ketiga tersebut adalah bertindak sebagai pihak yang menggabungkan diri kepada salah satu pihak yang bersengketa, maka pihak ketiga tersebut tidak terikat tenggang waktu.

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 84.

Kepentingan pihak ketiga perlu mendapat perhatian untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, begitu pula untuk memberikan kepastian hukum terhadap keputusan Tata Usaha Negara yang digugat. Karena pangkal sengketa atau obyek sengketa tata usaha negara adalah keputusan tata usaha negara, maka masuknya pihak ketiga harus memperhatikan kedudukan para pihak. Kepentingan pihak ketiga ini dapat mempengaruhi pengambilan putusan hakim atas gugatan pokok. Dengan demikian pihak ketiga perlu mengetahui cara pengajuan gugatan intervensi. Karena apabila tidak memenuhi syarat- syarat pengajuan gugatan, gugatan intervensi itu dapat dinyatakan tidak diterima oleh majelis hakim dalam putusan sela, maka hal ini merugikan pihak ketiga sendiri. Selain itu di dalam UU PTUN sendiri tidak disebutkan dengan jelas tata cara pengajuan gugatan intervensi sehingga perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai hal tersebut.

Untuk menjawab permasalahan di atas, penulis ingin mendapat gambaran dengan melakukan penelitian. Sesuai dengan permasalahan yang dimunculkan maka penulis mencoba meneliti dan menuangkannya dalam sebuah karya ilmiah yang penulis beri judul:

**“PROSES PELAKSANAAN GUGATAN INTERVENSI DALAM PEMERIKSAAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA PADA PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PADANG”.**

## **B. Rumusan Masalah**

Untuk lebih terarahnya penelitian ini maka penulis meneliti proses pelaksanaan gugatan intervensi pada Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dalam kurun waktu tahun 2006 samapai tahun 2011. Dan berdasarkan latar belakang diatas, dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana alur pengajuan gugatan intervensi dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara Padang?
2. Bagaimana cara pemeriksaan gugatan Intervensi dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara Padang?
3. Apa yang menjadi dasar pertimbangan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dalam mengabulkan gugatan Intervensi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penulisan ini secara umum bertujuan untuk memenuhi kewajiban sebagai mahasiswa Fakultas Hukum yang akan menyelesaikan pendidikan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum, sedangkan jika dilihat dari rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui alur pengajuan yang dilalui pihak ketiga dalam mengajukan gugatan Intervensi pada Pengadilan Tata Usaha Negara Padang.
2. Untuk mengetahui cara pemeriksaan gugatan intervensi dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara Padang.
3. Untuk mengetahui yang menjadi dasar pertimbangan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dalam mengabulkan gugatan Intervensi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

##### **A. Manfaat Teoritis**

Dengan penelitian ini diharapkan akan memberikan gambaran yang jelas bagi pembaca tentang Proses Pelaksanaan Gugatan Intervensi Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara. Selain itu, diharapkan dengan melakukan penelitian ini penulis dapat menerapkan ilmu yang telah didapat dalam kuliah dan dapat terlatih dalam melakukan penelitian dengan baik, sehingga dapat menerapkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara.

##### **B. Manfaat Praktis**

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi penulis, pihak-pihak yang terkait dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah, dan para penegak hukum, khususnya pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

#### **E. Metode Penelitian**

Adapun metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini, sebagai berikut :

##### **1. Jenis Penelitian**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis sosiologis ( *Sociological Research* ) Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji dan menelaah bagaimana suatu produk hukum diterapkan di dalam masyarakat. Dengan perkataan lain, dalam penelitian ini penulis mengkaji bagaimana pelaksanaan suatu aturan yang berlaku dan bagaimana masyarakat melihat, memahami dan melaksanakan berlakunya suatu aturan hukum tersebut. Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang di tengah-tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran menyeluruh, lengkap, dan sistematis tentang objek yang akan diteliti.

## 2. Data yang Dicari

Penelitian ini adalah untuk mendapatkan data:

- a. Data primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dengan metode wawancara terstruktur (*interview guidance*) dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan ini.
- b. Data sekunder, adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan ( *library research* ) yang ada berupa bahan hukum,data tersebut terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat yang dalam

hal ini berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer yang berupa literature-literatur tertulis, baik buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya yang resmi dan akurat.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelas terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, dan sebagainya yang memberikan informasi guna melengkapi hasil penelitian ini.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data primer pada penelitian ini dilakukan dengan:

- a. Observasi (pengamatan), suatu teknik pengumpulan data dengan mengamati langsung ke lapangan.
- b. Wawancara ialah teknik pengumpulan data dengan mempersiapkan pertanyaan-pertanyaan yang sesuai dengan objek penelitian.

Wawancara dapat dilakukan dengan dua cara:

- 1) Responden, ialah suatu teknik pengumpulan data yang diperoleh dari orang-orang yang terlibat langsung dalam masalah yang ditangani
- 2) Nara Sumber, ialah teknik pengumpulan data yang diperoleh dari orang-orang yang mempunyai otoritas keilmuan dan mempunyai pengalaman dalam bidangnya masing-masing.

Untuk memperoleh data sekunder dapat dilakukan dengan Studi dokumen, ialah suatu teknik pengumpulan data dengan melihat, meneliti, dan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian.

#### 4. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data dilakukan dengan dua cara yaitu:

- a. Coding, adalah usaha mengklasifikasikan jawaban dan diberi tanda atau kode sehingga jelas data mana yang dibutuhkan dan data mana yang tidak dibutuhkan.
- b. Editing, adalah data-data primer yang diperoleh kemudian dilakukan pengeditan atau memilih data-data yang dibutuhkan.

Analisis data dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu analisa terhadap data-data yang bukan merupakan angka-angka untuk menghasilkan data yang tersusun secara sistematis dan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli, dan pengalaman peneliti.

