

**KEBERADAAN PIHAK KETIGA WUJUD KEADILAN HUKUM
DALAM GUGATAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

Kajian Putusan Nomor 41/K/TUN/1994

**THIRD PARTY AS THE MANIFEST LEGAL JUSTICE
IN A STATE ADMINISTRATIVE COURT LAWSUIT**

An Analysis of Decision Number 41/K/TUN/1994

Ikhsan Azhar

Magister Hukum Universitas Indonesia
Email: ichank.azhar@gmail.com

Naskah diterima: 16 Juli 2021; revisi: 8 Maret 2022; disetujui: 8 Maret 2022

DOI: 10.29123/jy.v14i3.494

ABSTRAK

Keberadaan pihak ketiga sebagai pihak pengaju gugatan perkara tata usaha negara merupakan wujud keadilan yang tidak berkepastian di dalam lingkup hukum tata usaha negara. Dikatakan demikian karena di dalam ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak ditemukan satu norma yang menyebutkan pihak ketiga dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Berbagai ketentuan tersebut hanya mengakui seseorang atau badan hukum perdata yang nama tertera di dalam keputusan badan atau pejabat tata usaha yang merasa dirugikan dengan adanya keputusan tata usaha negara sebagai pihak yang berhak mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Untuk menemukan jawaban dari permasalahan di atas, dilakukan penelitian dengan metode penelitian normatif. Metode penelitian seperti demikian, merupakan metode penelitian yang menggunakan jenis data sekunder berupa bahan hukum, dan alat pengumpulan data studi kepustakaan. Dari hasil analisis datanya, diperoleh simpulan majelis hakim Putusan Nomor 41/K/TUN/1994 dapat dikatakan merupakan majelis hakim yang telah memutuskan dengan menerapkan prinsip keadilan. Disebut seperti demikian karena majelis hakim kasasi telah memperluas makna untuk kategori pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan adanya keputusan tata usaha negara. Perluasan dalam putusan ini adalah para pihak tidak “hanya” berlaku bagi pihak-pihak yang disebutkan dalam surat keputusan tata usaha negara, tapi oleh pihak lain (pihak ketiga) yang memang beranggapan bahwa hak-haknya juga dirugikan dengan

ditetapkannya surat keputusan tata usaha negara.

Kata kunci: surat keputusan tata usaha negara; pihak ketiga; keadilan.

ABSTRACT

A third party who files a lawsuit in a State Administration case is a form of uncertainty in justice within the scope of State Administration Law. This is because in the provisions of Article 55 of Law Number 5 of 1986 concerning State Administrative Courts, Article 1 number 3 of Law Number 5 of 1986 in conjunction with Article 1 point 9 of Law Number 51 of 2009, Article 1 point 4 of Law Number 5 of 1986 in conjunction with Article 1 number 10 of Law Number 51 of 2009, and Article 53 paragraph (1) of Law Number 5 of 1986, there is not a single norm affirming that third parties could file a lawsuit to the state administrative court. These various provisions only recognize a person or civil legal entity listed in the state administrative decree who is impaired as the party entitled to file a lawsuit to the administrative court. A normative research method was used to elaborate the problems. This method explores secondary data in the form of legal materials, and reference library research data collection tools. The data analysis draws a conclusion that the panel of judges in Decision Number 41/K/TUN/1994 are assumed to be a panel of judges that has decided on the principle of justice. It is for the reason that the cassation panel of judges has expanded the meaning to the category of parties who feel aggrieved by the state administrative decree. The expansion in this decision is that the parties do not "only" apply to the parties mentioned in the state administrative decree, but by other parties (third parties) who consider their rights are also impaired by the issuance of the state administrative decree.

Keywords: state administrative decree; third party; justice.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan pihak ketiga sebagai pihak pengaju gugatan perkara tata usaha Negara merupakan wujud keadilan yang tidak berkepastian di dalam lingkup hukum tata usaha negara. Dikatakan demikian karena di dalam ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak ditemukan satu norma yang menyebutkan pihak ketiga dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara.

Berbagai ketentuan tersebut hanya mengakui seseorang atau badan hukum perdata yang nama tertera di dalam keputusan badan atau pejabat tata usaha yang merasa dirugikan dengan adanya keputusan tata usaha negara sebagai pihak yang berhak mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Di samping itu di dalam kenyataannya terdapat perkara yang salah satu pihaknya adalah pihak ketiga, atau bukan pihak yang tertera namanya di dalam keputusan tata usaha negara, yakni pihak lain yang merasa dirugikan dengan diumumkankannya keputusan tata usaha negara. Adapun perkara yang dimaksud adalah Putusan Nomor 41/K/TUN/1994.

Jika memperhatikan Putusan Nomor 41/K/TUN/1994 dapat dilihat pihak penggugat terhadap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara ternyata bukan pihak yang tertera namanya di dalam keputusan tata usaha negara, tapi pihak lain yang merasa dirugikan dengan diumumkannya keputusan tata usaha negara. Di dalam kasus tersebut, yang menjadi penggugat adalah H. Tjokropranolo yang merupakan Direktur Utama PT Gatria Tugu Utama. H. Tjokropranolo merupakan pihak yang namanya tidak tertera di dalam keputusan tata usaha negara. Dikatakan demikian, karena pada nama-nama yang tertera dalam keputusan tata usaha negara yang dijadikan objek sengketa tata usaha negara adalah Surat Camat Penjaringan (tergugat I) selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah pada tanggal 22 Januari 1991 Nomor 048/1.711.1 dan Surat Kepala Kantor Pelayanan PBB Jakarta Utara (tergugat II) tanggal 15 Februari 1991 Nomor S.184/WPJ/06/KB.03.06/1991 Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjoyo.

Dari penjelasan di atas, posisi H. Tjokropranolo selaku Direktur Utama PT Gatria Tugu Utama di dalam kasus ini apa? H. Tjokropranolo adalah pihak ketiga. Dikarenakan pada tanggal 20 Mei 1991 Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjoyo telah membuat surat pelimpahan atau pelepasan hak objek yang disengketakan kepada PT Gatria Tugu Prima. Hal inilah yang menjadi alasan H. Tjokropranolo mengajukan gugatan pada kasus tersebut.

Selanjutnya, dengan pengajuan gugatan perkara ini, dan dengan kedua pihak yang merasa tidak puas dengan putusan pengadilan tata usaha negara tingkat pertama dan banding, maka perkara ini akhirnya sampai pada proses kasasi. Putusan pertama yaitu putusan majelis hakim pada tanggal 20 April 1993 melalui Putusan Nomor 136/G/1992/Tn/PTUN-JKT di dalam amar putusannya menyatakan: *pertama*, di dalam eksepsi, memutus eksepsi para tergugat tidak dapat diterima. *Kedua*, menolak gugatan penggugat seluruhnya. Berbeda dengan putusan di tingkat pertama, di tingkat banding melalui Putusan Nomor 84/B/1993/PT.TUN-JKT tertanggal 15 Februari 1994 menyatakan menerima permohonan banding dari penggugat dan membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (vide 10-11). Dikarenakan kedua tergugat merasa tidak terima dengan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, keduanya pun kemudian mengajukan kasasi. Majelis kasasi setelah membaca keberatan-keberatan dari kedua tergugat selaku pemohon kasasi, di dalam pertimbangannya menyatakan (vide 21-22):

- 1) Perkara yang diajukan oleh penggugat, yang merupakan pihak ketiga dalam perkara ini merupakan kasuistis. Dalam hal ini, penggugat melalui kuasanya baru menerima bukti Surat Camat Penjaringan (tergugat I) selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah pada tanggal 25 November 1991. Artinya penggugat melalui kuasanya baru mengetahui surat dimaksud pada tanggal 25 November 1991, sehingga sebagaimana Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, tanggal 25 November itulah waktunya penggugat dianggap sebagai “pihak” yang merasa kepentingannya dirugikan dengan keputusan tata usaha negara dan telah mengetahui keputusan tata usaha negara tersebut;
- 2) Selanjutnya di tingkat pengadilan tata usaha negara, majelis hakimnya menyatakan pelimpahan hak dari Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjoyo kepada penggugat yang berlangsung pada

tanggal 20 Mei 1991, maka harus diartikan tanggal 20 Mei 1991 itulah adalah tanggal penggugat mengetahui adanya keputusan tata usaha negara yang menjadi objek sengketa perkara ini;

- 3) Sehubungan dengan hal tersebut, dengan mempertimbangkan kedua pertimbangan di atas, baik dihitung dari tanggal 20 Mei 1991 yaitu tanggal pelimpahan hak Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo kepada penggugat atau tanggal 25 November, tanggal kuasa pihak ketiga mengetahui keputusan tata usaha negara, kedua-duanya tetap melewati batas waktu pengajuan gugatan sebagaimana Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Hal ini dikarenakan penggugat baru mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 16 Juli 1992.

Berdasarkan pertimbangan di atas, majelis hakim kasasi menyatakan cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi kedua pemohon kasasi atau kedua tergugat, dan memutus membatalkan Putusan Nomor 84/B/1993/PT.TUN-JKT tertanggal 15 Februari 1994 (vide 22). Dengan memperhatikan penjelasan tersebut, terlihat sekilas ada permasalahan mengenai subjek pengaju gugatan. Jika di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan hanya seseorang atau badan hukum perdata, tanpa pihak ketiga, tapi pada Putusan Nomor 41/K/TUN/1994 kemudian diakui pihak ketiga menjadi penggugat dalam gugatan tata usaha negara.

Hal ini terlihat pada pertimbangan majelis hakim kasasi yang intinya menyatakan karena pengajuan gugatan oleh penggugat adalah tanggal 16 Juli 1992, meski penggugat selaku pihak ketiga menyampaikan “baru” merasa dirugikan dengan adanya keputusan tata usaha negara pada tanggal 20 Mei 1991 atau waktu pelimpahan hak atau tanggal 25 November 1991, waktu kuasa penggugat menerima keputusan tata usaha negara, tanggal 16 Juli 1992 itu tetap melebihi batas waktu pengajuan gugatan sebagaimana bunyi Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Di dalam ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan *gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkanannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara*. Apabila diperhatikan di dalam rumusan tersebut sekilas yang dapat ditemukan hanyalah ketentuan lamanya waktu pengajuan gugatan, yaitu 90 hari sejak diterimanya atau diumumkanannya keputusan tata usaha negara. Namun ternyata tidak demikian. Hal ini dikarenakan, jika rumusan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diperhatikan lebih dalam lagi, frasa “diterimanya” atau “diumumkanannya” dapat dikatakan menyiratkan subjek hukum dari keputusan tata usaha negara tersebut.

Apabila mengamati dengan saksama penjelasan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yakni: *bagi pihak yang namanya tersebut dalam keputusan tata usaha negara yang digugat, maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung sejak hari diterimanya keputusan tata usaha negara yang digugat*, dapat dilihat frasa “diterimanya” atau “diumumkanannya” mengarah kepada pihak-pihak yang namanya tertuang atau disebutkan di dalam keputusan tata usaha negara yang digugat. Artinya yang menjadi subjek hukum di sini adalah “hanyalah” pihak-pihak yang namanya disebutkan atau terdapat di dalam keputusan tata usaha negara.

Pada rumusan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat kita temukan jawabannya. Di dalam rumusan pasal-pasal tersebut diatur mengenai pengertian keputusan tata usaha negara. Lebih jelasnya adalah sebagai berikut rumusan ketentuan Pasal 1 angka 3 tersebut:

“Keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Dari rumusan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut, tepatnya pada frasa yang terakhir, dapat dilihat subjek hukum dari adanya permasalahan hukum terhadap keputusan tata usaha negara atau yang menimbulkan akibat hukum Keputusan tata usaha negara adalah seseorang atau badan hukum perdata. Artinya hanya bisa salah satunya, bisa seseorang, atau bisa juga badan hukum perdata.

Permasalahan lain dari gugatan tata usaha negara adalah soal jangka waktu mengajukan gugatan. Dikutip dari tulisan Marvin & Erliyana (2019: 943) yang mengutip tulisan Indroharto di dalam buku yang berjudul “Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara,” jangka waktu pengajuan gugatan yang 90 hari sebagaimana diatur di dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 itu memiliki peran yang sangat penting di dalam penegakan hak asasi manusia. Hal ini dikarenakan jangka waktu tersebut dapat dimaknai jika melewati masa waktunya, maka keputusan tata usaha negara tersebut tidak dapat digugat lagi meski senyatanya memiliki cacat yang fatal. Sehubungan dengan hal tersebut, Indroharto sebagaimana dikutip oleh Marvin & Erliyana (2019: 943) menambahkan, dengan kenyataan seperti itu pengajuan gugatan tersebut terlihat lebih mementingkan stabilitas pemerintahan dibanding kepentingan individu (seseorang atau badan hukum perdata) yang dirugikan atas terbitnya keputusan tata usaha negara.

Padahal jika dibandingkan dengan ketentuan dari negara lain, misalnya negara Belanda, dapat dikatakan tenggang waktu 90 hari tersebut merupakan tenggang waktu yang relatif panjang. Dikatakan demikian, Setiawan & Herlambang (2021: 112) yang mengutip tulisan Adrian W. Bedner yaitu “Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia: Sebuah Studi Sosio-Legal,” menyebutkan jika di Belanda jangka waktu pengajuan gugatan sengketa hukum administrasi layaknya sengketa tata usaha negara di Indonesia adalah enam minggu. Sementara itu di Jerman hanya diberi batas waktu selama satu bulan.

Dengan memperhatikan dua permasalahan di atas, terlihat seakan tidak adanya kepastian hukum terhadap upaya pengajuan gugatan di pengadilan tata usaha negara. Dikatakan demikian karena memang rumusan pasal dan penjelasan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 pada satu sisi terlihat adanya kepastian hukum untuk kategori subjek hukum yang berhak mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara dan lamanya waktu pengajuan gugatan. Tapi pada sisi yang

lain terlihat adanya rumusan norma tersebut dapat dikatakan tidak memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak orang yang merasakan haknya telah dicerai dengan adanya keputusan tata usaha negara, terutama berkaitan dengan membela dan kepentingannya di hadapan hukum (Marvin & Erliyana, 2019: 943). Dengan tidak adanya jaminan kepastian hukum terhadap pihak ketiga yang berpotensi menjadi “pihak” di dalam perkara tata usaha negara layaknya Putusan Nomor 41/K/TUN/1994, maka itu bisa mencederai keadilan hukum pihak ketiga tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, menjadi penting untuk mengkaji dan mendalami perihal keadilan dan kepastian hukum permasalahan terhadap subjek hukum pengaju gugatan dan jangka waktu gugatan ke pengadilan tata usaha negara.

B. Rumusan Masalah

Dengan berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah pada tulisan ini adalah bagaimana keadilan hukum terhadap keberadaan pihak ketiga dalam gugatan pengadilan tata usaha negara?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan keadilan hukum terhadap keberadaan pihak ketiga dalam gugatan pengadilan tata usaha negara. Sementara itu kegunaannya adalah menjelaskan solusi dari persoalan subjek hukum pengaju gugatan dan jangka waktu pengajuan gugatan yang diakibatkan atas tidak jelasnya rumusan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Harapannya dengan adanya Putusan Nomor 41/K/TUN/1994 ini, maka pembuat undang-undang kemudian akan merevisi rumusan Pasal 55 dan berbagai peraturan lainnya. Dengan begitu, ke depan tidak ditemukan lagi perkara “pihak ketiga” tidak dijadikan subjek di dalam perkara tata usaha negara dikarenakan rumusannya di dalam berbagai peraturan perundang-undangan tidak ada.

D. Tinjauan Pustaka

1. Eksistensi Peradilan Administrasi di Indonesia

Sebagaimana diketahui di dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, maka dapat dikatakan di Indonesia setiap kejadian atau perbuatan harus berdasarkan hukum. Hal ini tentunya sejalan dengan konsep *nomoi* yang diperkenalkan Plato. Di dalam *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan atas hukum (pola pengaturan) yang baik (HR, 2003: 2). Lebih lanjut, Plato di dalam bukunya yang lain berjudul “*Politicous*” sebagaimana dikutip oleh Kusumahamidjojo (2004: 36-37) kembali menegaskan perihal tersebut dengan menyatakan pada dasarnya terdapat dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan, yakni pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum.

Selanjutnya untuk istilah, pada dasarnya terdapat dua istilah besar atau yang lebih dikenal dari negara hukum. Kedua istilah tersebut adalah *pertama*, *rechstaat* yang sering digunakan oleh ahli hukum Eropa Kontinental pada sistem hukum *civil law*. Istilah *kedua* adalah *rule of law*, merupakan istilah bagi ahli hukum Anglo Saxon dalam sistem hukum *common law* (Wahyono, 1991: 24). Selanjutnya, untuk negara-negara Anglo Saxon yang memahami istilah *the rule of law*, pemaknaan negara hukumnya bermula karena adanya reaksi dari keberadaan negara polis (*polizei staat*), yang menitikberatkan dan bertumpu sepenuhnya pada faktor keamanan semata (*sallus publica suprema lex* dan *principe legibus solutus*). Adapun unsur-unsur *the rule of law* yang dikemukakan oleh A. V. Dicey adalah: (1) supremasi aturan-aturan hukum; (2) kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*); (3) terjaminnya hak-hak manusia oleh UUD NRI 1945, undang-undang, dan keputusan-keputusan pengadilan (Hakim, 2011: 17).

Sementara itu, pada abad ke-19, ahli hukum Eropa Kontinental, menyebutkan terdapat empat unsur *rechstaat* dalam arti klasik yaitu: (1) perlindungan hak-hak asasi manusia; (2) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (3) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan (4) peradilan administrasi dalam perselisihan (Budiardjo, 2010: 112).

Dengan memperhatikan uraian di atas, terlihat ada penjelasan mengenai salah satu ciri atau karakteristik negara hukum *rechtsstaat* yaitu adanya peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan sebagaimana yang dikemukakan pertama kali oleh Friedrich Julius Stahl pada abad ke-19. Menurut Julius Stahl sebagaimana dikutip oleh Putera Astomo (2014: 369) dalam artikelnya yang berjudul “Eksistensi Peradilan Administrasi Dalam Sistem Negara Hukum Indonesia,” suatu peradilan administrasi dibentuk untuk mengontrol perilaku sewenang-wenang yang dilakukan oleh negara. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, S. F. Marbun menyatakan tujuan pembentukan pengadilan tata usaha negara yang lebih luas adalah untuk memberikan perlindungan terhadap semua warga negara yang merasa haknya dirugikan, sekalipun hal itu dilakukan oleh alat negara sendiri.

Sejalan dengan Stahl dan Marbun, Parjudi Atmosudirdjo juga mengemukakan tujuan pengadilan tata usaha negara, yaitu untuk melindungi warga masyarakat yang sering kali kepentingan hukumnya ditindih atau dirugikan oleh negara atau penguasa (Astomo, 2014: 369). Sementara itu, di dalam konsideran atau pertimbangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pembentuk undnag-undang membuat kalimat tujuan pembentukan pengadilan tata usaha negara yang sedikit berbeda dengan para ahli di atas, tapi memiliki makna yang sama. Lebih jelasnya berikut rumusan konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986:

“Salah satu tujuan dibentuknya peradilan tata usaha negara adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib yang menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat.”

Dari tujuan tersebut, terlihat antara ahli dan pembentuk undang-undang seakan bersepakat bahwa tujuan pembentukan pengadilan tata usaha negara adalah untuk menjamin hak-hak warga negara atau

melindungi hak-hak warga Negara dari perilaku sewenang-sewenang oleh negara. Demi membentuk pengadilan tata usaha negara sebagaimana tujuan tersebut, pembentuk undang-undang kemudian telah membentuk tiga undang-undang tentang pengadilan tata usaha negara. Dari tiga undang-undang tersebut, terdapat undang-undang yang disusun untuk mengubah atau memperbaiki undang-undang sebelumnya. Adapun ketiga undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebagaimana penjelasan di atas, terlihat bahwa begitu pentingnya peradilan administrasi atau pengadilan tata usaha negara tersebut. Begitu pentingnya pengadilan tata usaha negara membuat pembentuk undang-undang sampai harus melakukan dua kali perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Selanjutnya apabila dilihat dari tahun pembentukannya, dapat dikatakan pengadilan tata usaha negara ini sudah ada sejak tahun 1986 hingga tahun 2020. Artinya eksistensinya telah ada selama kurang lebih 24 tahun.

2. Subjek Hukum dan Kepentingan

Pembahasan mengenai konsep subjek hukum, di dalam berbagai literatur terlihat tidak hanya mengemukakan bahwa subjek hukum adalah hanya manusia atau orang, melainkan juga badan hukum. Misalnya saja Simanjuntak (2015: 25) menjelaskan selain manusia atau orang yang bertindak selaku subjek hukum, terdapat juga badan-badan atau perkumpulan-perkumpulan yang memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti layaknya seorang manusia. Badan atau perkumpulan yang demikian itu dinamakan badan hukum atau *rechtspersoon*, yang berarti orang yang diciptakan oleh hukum. Hal yang sama juga disampaikan Prof. Wirjono Prodjodikoro yang menurutnya badan hukum adalah suatu badan yang di samping manusia perorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan yang mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban dan perhubungan hukum terhadap orang lain atau badan lain (Simanjuntak, 2015: 25). Sebagaimana dua penjelasan tersebut, dapat dikatakan terdapat dua subjek di dalam hukum, yaitu manusia atau orang dan badan hukum.

Selanjutnya, dengan diketahuinya dua jenis subjek hukum, apakah dengan sendirinya salah satu subjek hukum tersebut sudah dapat dikatakan mempunyai hak di dalam mengajukan gugatan? Sepertinya tidak. Hal ini dikarenakan subjek hukum akan merasa perlu mengajukan gugatan jika memiliki kepentingan. Apa itu kepentingan? Menurut Indroharto (1993: 38), kepentingan merupakan suatu nilai yang harus dilindungi oleh hukum, dan kepentingan proses. Lebih lanjut adalah sesuatu yang hendak dicapai dengan melakukan suatu proses gugatan yang bersangkutan. Dengan memperhatikan pengertian dari Indroharto tersebut, maka dapat dikatakan subjek hukum dalam hal ini orang atau badan hukum perdata merupakan subjek hukum yang memiliki hak atau kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Dalam kaitannya dengan hukum administrasi negara, apabila hak atau kepentingan itu dilanggar atau tidak dipenuhi oleh pemerintah (badan atau pejabat tata usaha negara),

maka itu artinya pemerintah tidak melindungi hak atau kepentingan orang atau badan perdata. Hal ini dapat membuat adanya gugatan yang dilakukan oleh orang atau badan hukum perdata terhadap badan atau pejabat tata usaha negara.

3. Tujuan Hukum

Gustav Radbruch merupakan ahli yang menjelaskan teori tentang tujuan hukum. Radbruch (1975: 177) menjelaskan *nicht dargetan ist der unbedingte vorrang der durch das positive recht erfüllten forderung der rechtssicherheit vor den von ihm vielleicht unerfüllt gelassenen forderungen der gerechtigkeit und der zweckmäßigkeit*. Dari teori Radbruch tersebut, Theo Huijbers di dalam bukunya berjudul “Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah” sebagaimana dikutip oleh Prayogo (2016: 194) menyatakan ajaran atau konsep yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, yaitu konsep atau “Ajaran Prioritas Baku.” Konsep ini menjelaskan tentang tiga poin dari tujuan hukum yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Lebih lanjut lagi, bagi Gustav Radbruch tiga poin tujuan atau cita hukum (*idee des recht*) merupakan satu kesatuan, tidak dapat dipisahkan satu per satu. Bahkan menurut Radbruch di dalam setiap aturan hukum, harusnya ketiga unsur tujuan hukum itu dimasukkan ke dalam norma-norma aturan. Hal ini dikarenakan ketiga tujuan hukum tersebut memang merupakan unsur-unsur tujuan hukum yang saling membutuhkan satu sama lain. Sehubungan dengan hal tersebut, pada pelaksanaan penegakan hukum, antar ketiga unsur tersebut harus diusahakan ada kompromi. Tapi pada kenyataannya mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut itu tidak mudah (Hakim, 2017: 367).

Pada mulanya Gustav Radbruch menempatkan unsur kepastian hukum menjadi tujuan hukum yang menempati peringkat paling atas di antara unsur tujuan hukum lainnya. Namun seiring berjalannya waktu, tepatnya pasca Perang Dunia II, Gustav Radbruch kemudian meralat pernyataan tersebut dengan membuat pernyataan baru yaitu menempatkan tujuan keadilan di atas tujuan hukum lainnya (Marvin & Erliyana, 2019: 952).

Selanjutnya, bagi Gustav Radbruch unsur kepastian hukum merupakan yang menggambarkan kondisi di saat hukum dapat difungsikan sebagai peraturan yang harus ditaati. Maksud dari kata peraturan di sini adalah norma hukum tertulis. Sebagaimana diketahui kepastian hukum memang merupakan ciri hukum yang tidak dapat dipisahkan dari peraturan atau norma hukum tertulis. Lebih lanjut, Fence M. Wantu memaknai kepastian hukum sebagai hukum yang begitu penting, karena hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang jika hukum tanpa unsur kepastian hukum. Oleh karena itu, kepastian hukum dianggap sebagai praktik hukum yang jelas, tetap, dan konsisten, yang harusnya dalam pelaksanaannya atau praktiknya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif (Prayogo, 2016: 194).

Sementara itu untuk unsur keadilan, Bahder Johan Nasution di dalam tulisannya berjudul “Kajian Filosofis Tentang Hukum dan Keadilan dari Pemikiran Klasik sampai Pemikiran Modern” yang

mengutip tulisan Franz Magnis Suseno di dalam buku “Etika Politik,” menyebutkan pembentukan hukum atau pembuatan hukum harus mencerminkan rasa keadilan. Hal ini dikarenakan keadilan merupakan prinsip normatif fundamental bagi negara. Lebih lanjut Nasution mengungkapkan jika dalam konsep negara-negara modern penekanan terhadap prinsip keadilan diberikan dengan menyatakan bahwa tujuan hukum yang sebenarnya adalah untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat (Nasution, 2014: 125).

Dengan memperhatikan uraian di atas terlihat seakan adanya tarik-menarik antara keadilan dengan kepastian atau ketertiban hukum dalam praktik penegakan hukum. Isu ini memang menjadi penting karena dianggap selalu menjadi problematika pokok ketika melaksanakan penegakan hukum. Bagi penegak hukum khususnya hakim, selalu muncul dilema pilihan antara keadilan, kepastian, dan ketertiban. Dilema yang dimaksud di sini adalah melakukan pilihan sangat rumit atas dampak yang ditimbulkan, yakni akan ada pengorbanan dari satu atau dua cita hukum ketika pilihan sudah ditentukan. Apabila hakim memilih untuk mengutamakan kepastian hukum, maka sudah dapat dipastikan dua cita hukum yaitu keadilan dan kemanfaatan akan dikesampingkan (Marvin & Erliyana, 2019: 954).

II. METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum. Sunggono (2007: 27-28), menyebutkan penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Dalam penelitian ini yang dapat dikatakan gejala hukum adalah persoalan tidak jelasnya atau multitafsirnya rumusan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Selanjutnya dengan metode penelitian seperti disebutkan di atas, maka jenis data yang akan digunakan data sekunder dengan jenis bahan-bahan hukum. Bahan-bahan hukum di sini adalah bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Selain itu, bahan hukum primer lainnya dalam penelitian ini adalah Putusan Nomor 41/K/TUN/1994. Dengan jenis data dan bahan seperti itu, alat pengumpulan data penelitian ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan ini merupakan studi yang melakukan pencarian data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum di perpustakaan, dan/atau pusat dokumentasi peraturan perundang-undangan, putusan, dan jurnal-jurnal ilmiah.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Keberadaan Pihak Ketiga Wujud Kepastian Hukum dalam Gugatan Peradilan Tata Usaha Negara

Pembahasan mengenai konsep subjek hukum diketahui lebih identik di dalam lingkup hukum perdata. Meski begitu, bukan berarti di dalam lingkup hukum lainnya termasuk tata usaha negara, tidak dikenal atau ditemukan adanya rumusan mengenai subjek hukum. Selain itu, ketika memperhatikan

berbagai macam literatur, ternyata subjek hukum itu tidak hanya manusia atau orang, tapi juga disebutkan ada subjek hukum lain, yaitu badan hukum. Hal ini diutarakan oleh Simanjuntak (2015: 25), yang menjelaskan selain manusia atau orang yang bertindak selaku subjek hukum, terdapat juga badan-badan atau perkumpulan-perkumpulan yang memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti layaknya seorang manusia. Badan atau perkumpulan yang demikian itu dinamakan badan hukum atau *rechtspersoon*, yang berarti orang yang diciptakan oleh hukum. Senada dengan Simanjuntak, Prof. Wirjono Prodjodikoro juga menyebutkan jika badan hukum merupakan subjek hukum. Bagi Prof. Wirjono badan hukum adalah suatu badan yang di samping manusia perorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan yang mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban dan perhubungan hukum terhadap orang lain atau badan lain (Simanjuntak, 2015: 25). Dari dua penjelasan tersebut, dapat dikatakan terdapat dua subjek di dalam subjek hukum, yaitu manusia atau orang dan badan hukum.

Dengan memperhatikan uraian kedua ahli di atas, muncul pertanyaan, apakah subjek hukum pada bidang hukum perdata, sama dengan subjek hukum di dalam sengketa tata usaha negara. Untuk menjawabnya perlu kemudian menguraikan beberapa ketentuan di dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Berbicara soal subjek hukum dalam sengketa tata usaha negara, maka sebaiknya perlu memperhatikan rumusan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 disebutkan pengertian keputusan tata usaha negara, yaitu: *suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata*. Di dalam pengertian tersebut dapat dilihat terdapat lima unsur di dalamnya, yaitu: (1) bentuk keputusan tata usaha negara yang tertulis; (2) pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara; (3) penetapan tertulis tersebut berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan; (4) keputusan tata usaha Negara itu bersifat final, konkret, dan individual; dan (5) menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Untuk memahami uraian hukum subjek hukum di atas, perlu kemudian untuk menguraikan ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Di dalam rumusan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 disebutkan:

“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 di

pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Selanjutnya di dalam rumusan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diatur soal:

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.”

Dari rumusan kedua pasal tersebut, dapat dikatakan keduanya mengatur perihal subjek hukum yang dapat mengajukan gugatan atas keputusan tata usaha negara yang merugikan. Subjek hukum di sini adalah seseorang atau badan hukum perdata. Dengan memperhatikan unsur-unsur dari ketentuan Pasal 1 angka 3 di atas, dapat dikatakan terdapat tiga jenis subjek hukum tata usaha negara, yaitu: badan atau pejabat tata usaha negara; seseorang; dan badan hukum perdata. Dari tiga subjek hukum tersebut, apabila muncul sengketa, kedudukannya akan berbeda. Terdapat dua subjek hukum yang akan bertindak selaku penggugat, yaitu seseorang atau badan hukum perdata, dan satunya lagi yakni badan atau pejabat tata usaha negara bertindak selaku tergugat. Dikatakan seperti demikian, karena keputusan tata usaha negara dari badan atau pejabat tata usaha negara merupakan keputusan tata usaha negara berbentuk tertulis yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari dua rumusan pasal-pasal di atas, dapat diketahui jika subjek hukum sengketa tata usaha negara adalah orang (seseorang) atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan. Merujuk pada rumusan tersebut, terdapat frasa penting agar subjek hukum dapat bertindak selaku penggugat di dalam sengketa tata usaha Negara, yaitu kepentingan yang dirugikan. Menurut Indroharto (1993: 38), kepentingan merupakan suatu nilai yang harus dilindungi oleh hukum, dan kepentingan proses. Lebih lanjut adalah sesuatu yang hendak dicapai dengan melakukan suatu proses gugatan yang bersangkutan.

Dengan memperhatikan pengertian dari Indroharto tersebut, maka dapat dikatakan subjek hukum dalam hal ini orang atau badan hukum perdata merupakan subjek hukum yang memiliki hak atau kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Dalam kaitannya dengan hukum administrasi negara, apabila hak atau kepentingan itu dilanggar atau tidak dipenuhi oleh pemerintah (badan atau pejabat tata usaha negara), maka itu artinya pemerintah tidak melindungi hak atau kepentingan orang atau badan perdata. Hal ini dapat membuat adanya gugatan yang dilakukan oleh orang atau badan hukum perdata terhadap badan atau pejabat tata usaha negara.

Dari uraian di atas, terlihat adanya kejelasan perihal siapa yang menjadi subjek hukum dalam sengketa tata usaha negara. Jawabannya adalah orang atau badan hukum perdata yang namanya tertera di dalam keputusan tata usaha negara, yang memiliki kepentingan, yang dirugikan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Sekilas penjelasan di atas tidak terdapat masalah, tapi kenyatannya tidak. Karena terdapat satu kasus yang butuh pemikiran mendalam untuk menentukan pihak-pihak

di dalam sengketa tata usaha negara. Di dalam Putusan Nomor 41/K/TUN/1994 diketahui pihak penggugat terhadap keputusan tata usaha negara yang dibuat oleh badan/pejabat tata usaha negara adalah seseorang yang ternyata bukan pihak yang tertera namanya di dalam keputusan tata usaha negara, tapi pihak lain yang merasa dirugikan dengan diumumkankannya keputusan tata usaha negara.

Di dalam kasus tersebut, yang menjadi penggugat H. Tjokropranolo yang merupakan Direktur Utama PT Gatria Tugu Utama, adalah pihak yang namanya tidak tertera di dalam keputusan tata usaha negara. Dikatakan demikian, karena nama-nama yang tertera di dalam keputusan tata usaha negara yang dijadikan objek sengketa tata usaha negara adalah Camat Penjaringan (tergugat I) selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah yang pada tanggal 22 Januari 1991 membuat Surat Nomor 048/1.711.1 dan Kepala Kantor Pelayanan PBB Jakarta Utara (tergugat II) yang tanggal 15 Februari 1991 telah membuat Surat Nomor S.184/WPJ/06/KB.03.06/1991 Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjoyo.

Dari penjelasan di atas, posisi H. Tjokropranolo selaku Direktur Utama PT Gatria Tugu Utama di dalam kasus adalah sebagai pihak ketiga. Dikarenakan pada tanggal 20 Mei 1991 Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjoyo telah membuat surat pelimpahan atau pelepasan hak objek yang disengketakan kepada PT Gatria Tugu Prima. Hal inilah yang menjadi alasan H. Tjokropranolo mengajukan gugatan pada kasus tersebut. Untuk memperjelas perkara ini, agar dapat menyimpulkan apakah memang H. Tjokropranolo dapat mengajukan gugatan pada kasus tersebut atau tidak, maka perlu kembali menguraikan duduk perkara dan Putusan Nomor 41/K/TUN/1994.

Perkara ini merupakan perkara yang fokusnya pada tenggang waktu gugatan terhadap keputusan pejabat atau badan tata usaha negara tidak hanya mengikat pihak-pihak yang dirugikan dan namanya disebutkan dalam keputusan pejabat atau badan tata usaha negara, tapi juga oleh pihak ketiga yang “merasa” dirugikan dengan adanya keputusan pejabat atau badan tata usaha negara tersebut. Perkara antara Camat Penjaringan dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Jakarta Utara yang bertindak selaku pemohon kasasi I dan II (dahulu tergugat I dan II) melawan H. Tjokropranolo yang merupakan Direktur Utama PT Gatria Tugu Utama bertindak selaku termohon kasasi (dahulu penggugat) bermula karena adanya masalah sengketa tanah di daerah Kapuk Muara antara PT Gatria Tugu Prima dengan Hadi Pratikno/BPL Pluit.

Sengketa tanah itu muncul karena adanya Surat Camat Penjaringan (tergugat I) selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah pada tanggal 22 Januari 1991 Nomor 048/1.711.1 yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pelayanan PBB Jakarta Utara (tergugat II). Isi surat tersebut adalah permohonan Camat Penjaringan agar Kepala Kantor Pelayanan PBB Jakarta Utara merubah wajib pajak atas nama Sutianto Sumali/Lucia Larasati Adidjoyo untuk dikembalikan kepada masing-masing pemilik semula.

Selanjutnya atas Surat Camat Penjaringan tersebut, Kepala Kantor Pelayanan PBB Jakarta Utara kemudian melaksanakan kewenangannya. Namun kewenangan yang dimaksud dilaksanakan tanpa meneliti dan menilai dasar yuridis dikeluarkannya surat camat tersebut. Kepala Kantor Pelayanan PBB Jakarta Utara justru langsung membatalkan pencatatan data objek dan subjek pajak dengan mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi girik-girik atas nama Sutianto Sumali dan Lucia Larasati

Adidjoyo. Atas hal tersebut, girik tadi dikembalikan kepada masing-masing pemilik semula, dengan berdasar surat tergugat II tanggal 15 Februari 1991 Nomor S.184/WPJ/06/KB.03.06/1991. Dengan memperhatikan uraian tersebut, menurut penggugat, perbuatan yang dilakukan tergugat I membuat dan mengajukan surat kepada tergugat II atas dasar keliru merupakan pelanggaran tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) sub a, b, dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Penggugat sebagai pihak ketiga mengajukan gugatan karena pada tanggal 20 Mei 1991 Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo telah membuat surat pelimpahan/pelepasan hak objek yang disengketakan kepada PT Gatria Tugu Prima. Penggugat beranggapan sengketa tanah tersebut tidak lagi merugikan Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo selaku orang-orang yang namanya tertera dalam keputusan tata usaha negara, tapi merugikan dirinya selaku pihak ketiga yang telah memiliki hak atas tanah tersebut. Dengan berdasar informasi-informasi di atas, kemudian penggugat pada tanggal 16 Juli 1992 mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan petitum, yang intinya sebagai berikut: *pertama*, mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya. *Kedua*, menyatakan Surat Camat Penjarangan (tergugat I) selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah pada tanggal 22 Januari 1991 Nomor 048/1.711.1 dan Surat Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (tergugat II) tanggal 15 Februari 1991 Nomor S.184/WPJ/06/KB.03.06/1991 batal dan tidak sah (vide 7).

Selanjutnya dengan dalil gugatan penggugat tersebut, kedua tergugat kemudian membuat eksepsi. Di dalam eksepsinya, kedua tergugat fokus pada tenggang waktu pengajuan gugatan dan keabsahan H. Tjokropranolo sebagai penggugat. Untuk keabsahan H. Tjokropranolo sebagai penggugat, kedua tergugat menyatakan penggugat tidak mempunyai kualitas atau *error in person* sebagai penggugat. Hal ini dikarenakan di akta jual beli, tanah seluas 59.840 m² masih atas nama Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo. Lebih lanjut, menurut kedua tergugat, antara penggugat dengan Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo belum pernah membuat akta jual beli yang baru. Di samping itu, kedua tergugat juga menyatakan pembayaran pajak bumi dan bangunan masih atas nama Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo. Berikutnya untuk tenggang waktu, kedua tergugat menyatakan waktu pengajuan gugatan oleh penggugat tertanggal 16 Juli 1992 telah melewati batas waktu pengajuan gugatan, yaitu 90 hari. Kedua tergugat menyatakan demikian karena Surat Camat Penjarangan (tergugat I) selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Nomor 048/1.711.1 itu tertanggal 22 Januari 1991, sementara gugatan diajukan penggugat pada tanggal 16 Juli 1992. Artinya melewati batas waktu pengajuan gugatan di pengadilan tata usaha negara yaitu 90 hari (vide 8-10).

Dengan mempertimbangkan fakta-fakta di atas, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 20 April melalui Putusan Nomor 136/G/1992/Tn/PTUN-JKT di dalam amar putusannya menyatakan: *pertama*, di dalam eksepsi, menyatakan eksepsi para tergugat tidak dapat diterima. *Kedua*, menolak gugatan penggugat seluruhnya. Berbeda dengan putusan di tingkat pertama, putusan di tingkat banding melalui Putusan Nomor 84/B/1993/PT.TUN-JKT tertanggal 15 Februari 1994 menyatakan menerima permohonan banding dari penggugat dan membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (vide 10-11).

Berikutnya, karena merasa tidak terima dengan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, kedua tergugat kemudian mengajukan kasasi. Majelis kasasi di dalam pertimbangannya, setelah membaca keberatan-keberatan dari kedua tergugat selaku pemohon kasasi, menyatakan:

1. Perkara yang diajukan oleh penggugat, yang merupakan pihak ketiga dalam perkara ini merupakan kasuistis. Dalam hal ini, penggugat melalui kuasanya baru menerima bukti Surat Camat Penjaringan (tergugat I) selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah pada tanggal 25 November 1991. Artinya baru mengetahui surat dimaksud pada tanggal 25 November 1991, sehingga sebagaimana Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, tanggal 25 November itulah waktunya penggugat dianggap sebagai “pihak” yang merasa kepentingannya dirugikan dengan keputusan tata usaha negara dan telah mengetahui keputusan tata usaha negara tersebut;
2. Selanjutnya di tingkat pengadilan tata usaha negara, majelis hakimnya menyatakan pelimpahan hak dari Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo kepada penggugat yang berlangsung pada tanggal 20 Mei 1991, maka harus diartikan tanggal 20 Mei 1991 itulah adalah tanggal penggugat adanya keputusan tata usaha negara yang menjadi objek sengketa perkara ini;
3. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan mempertimbangan kedua pertimbangan di atas, yang artinya, baik dihitung dari tanggal 20 Mei 1991 yaitu tanggal pelimpahan hak Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo kepada penggugat atau tanggal 21 November, tanggal kuasa pihak ketiga mengetahui keputusan tata usaha negara, kedua-duanya tetap melewati batas waktu pengajuan gugatan sebagaimana Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Hal ini dikarenakan penggugat baru mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 16 Juli 1992.

Berdasarkan pertimbangan di atas, majelis hakim kasasi menyatakan cukup alasan untuk mengabulkan permohonan kasasi kedua pemohon kasasi atau kedua tergugat, dan memutus membatalkan Putusan Nomor 84/B/1993/PT.TUN-JKT tertanggal 15 Februari 1994. Apabila memperhatikan pertimbangan majelis hakim kasasi di atas terlihat memang sekilas hanya fokus pada tenggang waktu pengajuan gugatan perkara tata usaha negara. Tapi jika ditelisik lebih jauh lagi, majelis hakim kasasi dengan menyatakan menerima permohonan kasasi kedua tergugat, karena perkara ini kasuistis yaitu terdapat unsur lain dari penggugat, yaitu pihak ketiga. Lebih lanjut pihak yang dimaksud di sini adalah pihak yang namanya tidak tertera di dalam keputusan tata usaha negara, dikarenakan di dalam keputusan tata usaha negara nama yang tertera adalah Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo. Tapi karena pihak ketiga ini yaitu H. Tjokropranolo merasa dirugikan dengan adanya gugatan karena pada tanggal 20 Mei 1991 telah terjadi pelimpahan hak dari Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo ke penggugat. Penjelasan ini menunjukkan adanya “pengakuan” dari majelis hakim kasasi perihal subjek hukum “lain” yang berhak menjadi penggugat di dalam perkara tata usaha negara.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, pihak ketiga dapat menjadi penggugat dalam sengketa tata usaha negara meski namanya tidak tertera secara tertulis di dalam keputusan tata usaha negara.

Dengan adanya fakta seperti demikian, kemudian muncul pertanyaan bagaimana dengan jangka waktu pengajuan gugatannya? Menurut Marvin & Erliyana (2019: 946), pengajuan gugatan oleh pihak yang tidak disebutkan namanya dalam keputusan tata usaha negara itu merupakan sebuah problem atau polemik. Dikatakan problem karena di dalam Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara tidak ditemukan norma yang mengatur perihal seperti ini. Permasalahan ini memang terjadi secara kasuistis. Meskipun tidak ditemukan ketentuan pengaturannya di dalam Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara bukan berarti tidak ada jawaban perihal problem ini.

Dalam menjawab problem seperti ini, Mahkamah Agung ternyata telah dua kali mengeluarkan SEMA, yaitu SEMA Nomor 2 Tahun 1991 yang dikeluarkan pada tanggal 3 Juli 1991, dan SEMA Nomor 3 Tahun 2015 yang dikeluarkan pada tanggal 29 Desember 2015 (Marvin & Erliyana, 2019: 946-947). Untuk SEMA Nomor 2 Tahun 1991, berbunyi:

“Bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara tetapi yang merasa kepentingannya dirugikan maka tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 dihitung secara kasuistis sejak saat ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya Keputusan tersebut (Marvin dan Erliyana, 2019: 946-947).”

Yang menarik untuk diperhatikan ketentuan SEMA itu adalah *pertama* bagi pihak yang tidak dituju oleh keputusan tata usaha negara, yang merasa kepentingannya dirugikan, maka tenggang waktunya dihitung secara kasuistis. *Kedua*, adalah tenggang waktunya mulai dihitung sejak pihak tersebut merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha negara, dan mengetahui adanya keputusan tata usaha negara tersebut. Berikutnya dengan melihat masa waktu SEMA dengan perkara yang dikaji, seharusnya majelis hakim Putusan Nomor 41/K/TUN/1994 menjadikan SEMA Nomor 2 Tahun 1991 menjadi rujukan pertimbangan, namun kenyataan tidak. Dikatakan tidak, karena tidak ada satu pun ketentuan SEMA Nomor 2 Tahun 1991 ditemukan di dalam Putusan Nomor 41/K/TUN/1994.

Meskipun begitu, apabila memperhatikan pertimbangan majelis hakim kasasi pada halaman 21 dan 22 Putusan Nomor 41/K/TUN/1994, terlihat ada pertimbangan yang berbunyi: *bagi pihak ketiga tentang tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam pasal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dihitung secara kasuistis sejak pihak ketiga merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha negara atau sudah mengetahuinya*. Sekilas rumusan pertimbangan ini persis sama dengan rumusan SEMA Nomor 2 Tahun 1991. Dikatakan demikian, karena majelis hakim kasasi menyebutkan perkara untuk gugatan yang penggugatnya pihak ketiga atau pihak yang tidak dituju oleh keputusan tata usaha negara itu kasuistis, dan tenggang waktu dihitung sejak pihak ketiga tersebut merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha negara atau sudah mengetahuinya.

Atas dasar tersebut, dan fakta-fakta kuasa penggugat telah menerima surat dari tergugat II yakni Kepala Kantor Pelayanan PBB Jakarta Utara pada tanggal 25 November 1991 dan pelimpahan hak dari Sutianto Sumali dan Lucia Larasati Adidjojo kepada penggugat terjadi pada tanggal 20 Mei 1991 yang dapat diartikan penggugat telah menerima keputusan tata usaha negara yang menjadi

objek sengketa, maka dapat dikatakan putusan majelis kasasi yang memutus gugatan penggugat yang diajukan pada tanggal 16 Juli 1992 dengan menyatakan gugatan penggugat telah melebihi atau melewati batas waktu gugatan 90 hari. Dengan begitu, maka termohon kasasi atau penggugat adalah pihak yang dikalahkan dan harus membayar biaya perkara (vide 22).

Putusan kasasi ini jika dikorelasikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, mulai dari Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, maka putusan ini dapat dinyatakan bertentangan dengan ketentuan-ketentuan tersebut. Dikatakan demikian, di dalam berbagai ketentuan perundang-undangan tersebut tidak terdapat satu norma yang menyebutkan pihak ketiga dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Berbagai ketentuan tersebut hanya mengakui seseorang atau badan hukum perdata yang nama tertera di dalam keputusan tata usaha negara, yang merasa dirugikan dengan adanya keputusan tata usaha negara sebagai pihak yang berhak mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Apabila dasar hukum yang digunakan oleh majelis hakim kasasi adalah ketentuan-ketentuan di atas, maka dapat dikatakan putusan kasasi ini keliru.

Penjelasan di atas jika dihubungkan dengan teori Gustav Radbruch, terutama soal unsur kepastian hukum, maka memang tepat dikatakan keliru. Hal dikarenakan kepastian hukum itu merupakan kondisi disaat hukum dapat difungsikan sebagai peraturan yang harus ditaati. Maksud dari kata peraturan di sini adalah norma hukum tertulis. Artinya, seharusnya majelis hakim kasasi memutus sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Karena itu merupakan aturan tertulis yang harus ditaati. Di samping harus ditaati, menurut Fenech M. Wantu, tujuan hukum pada unsur kepastian merupakan pedoman perilaku bagi semua orang. Apabila di dalam hukum tidak ada unsur kepastian hukumnya, maka dapat dikatakan kehilangan makna hukum (Prayogo, 2016: 194).

Selanjutnya, apakah tepat putusan kasasi tersebut dinyatakan keliru? Pada Putusan Nomor 41/K/TUN/1994, majelis hakim kasasi justru melakukan hal yang berbeda dan penulis sepakati. Karena penggugat sendiri yang “merasa” bahwa haknya dirugikan dengan adanya surat keputusan tata usaha negara tergugat I dan tergugat II. Dengan begitu penggugat beranggapan bahwa penggugat merupakan pihak yang juga dirugikan dengan adanya surat keputusan tata usaha negara tersebut. Pernyataan penggugat ini terlihat “disetujui” oleh majelis hakim kasasi. Hal ini dapat dilihat dari frasa *“bagi pihak ketiga tentang tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dihitung secara kasuistis sejak pihak ketiga merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha negara atau sudah mengetahuinya”* (vide 21).

Dengan frasa tersebut, bisa diartikan penggunaan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 itu dapat diperluas maknanya untuk kategori pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan adanya

keputusan tata usaha negara. Perluasan dalam putusan ini adalah para pihak tidak “hanya” berlaku bagi pihak-pihak yang disebutkan dalam surat keputusan tata usaha negara, tapi oleh pihak lain (pihak ketiga) yang memang beranggapan bahwa hak-haknya juga dirugikan dengan ditetapkannya surat keputusan tata usaha negara.

Putusan ini tentunya mengarah pada unsur “adil.” Dikatakan demikian, karena frasa hak-haknya dirugikan menunjukkan frasa ini tidak terikat secara kaku hanya pada subjek hukum yang namanya tertera di keputusan tata usaha negara. Di dalam kasus ini frasa tersebut diberlakukan secara luas, yang ternyata secara kasuistis ada potensi pihak-pihak lain yang tidak tertera namanya di dalam keputusan tata usaha negara itu juga merasa dirugikan. Apalagi jika pihak-pihak yang tertera namanya di dalam keputusan tata usaha negara telah melimpahkan hak-haknya kepada pihak ketiga, sebagaimana dengan kasus ini.

Sebagaimana penjelasan di atas, dapat dikatakan putusan ini merupakan putusan yang telah menerapkan *prinsip keadilan diberikan dengan menyatakan bahwa tujuan hukum yang sebenarnya adalah untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat* (Nasution, 2014: 125). Di samping itu, putusan ini juga sesuai dengan tujuan pengadilan tata usaha negara, yaitu untuk melindungi warga masyarakat yang sering kali kepentingan hukumnya ditindih atau dirugikan oleh negara atau penguasa (Astomo, 2014: 369). Apalagi jika peraturan perundang-undangan tidak dapat mengakomodir “kepentingan” atau hak pihak ketiga dalam perkara pengadilan tata usaha negara dikarenakan tidak adanya aturan. Padahal sebagaimana diketahui kepentingan merupakan suatu nilai yang harus dilindungi oleh hukum, dan kepentingan proses (Indroharto, 1993: 38).

Lebih lanjut adalah sesuatu yang hendak dicapai dengan melakukan suatu proses gugatan yang bersangkutan. Dengan memperhatikan pengertian dari Indroharto tersebut, maka dapat dikatakan subjek hukum dalam hal ini orang atau badan hukum perdata merupakan subjek hukum yang memiliki hak atau kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Dengan begitu, maka putusan merupakan putusan sudah dapat dipastikan mengutamakan keadilan agar tercipta ketertiban hukum, dan mengenyampingkan unsur kepastian (Marvin & Erliyana, 2019: 954).

IV. KESIMPULAN

Keberadaan pihak ketiga di dalam sengketa tata usaha negara pada dasarnya merupakan sebuah masalah atau problem. Begitu juga dengan yang terjadi dalam Putusan Nomor 41/K/TUN/1994 ini. Dikatakan demikian karena di dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak ditemukan satu norma pun yang menyebutkan pihak ketiga dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Tapi majelis hakim Putusan Nomor 41/K/TUN/1994 di dalam pertimbangannya yang dapat dilihat dari frasa “*bagi pihak ketiga tentang tenggang*

waktu sebagaimana dimaksud dalam pasal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dihitung secara kasuistis sejak pihak ketiga merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan tata usaha negara atau sudah mengetahuinya” (vide 21), dapat dikatakan merupakan putusan yang telah menerapkan prinsip keadilan. Disebut seperti demikian karena majelis hakim kasasi telah memperluas makna untuk kategori pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan adanya keputusan tata usaha negara. Perluasan dalam putusan ini adalah para pihak tidak “hanya” berlaku bagi pihak-pihak yang disebutkan dalam surat keputusan tata usaha negara, tapi oleh pihak lain (pihak ketiga) yang memang beranggapan bahwa hak-haknya juga dirugikan dengan ditetapkannya surat keputusan tata usaha negara.

DAFTAR ACUAN

Buku

- Budiardjo, M. (2010). *Dasar-dasar ilmu politik*. Edisi Revisi. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hakim, A. A. (2011). *Negara hukum dan demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Indroharto. (1993). *Usaha memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku II, Cetakan IV. Jakarta: Sinar Harapan.
- Kusumahamidjojo, B. (2004). *Filsafat hukum; problematika ketertiban yang adil*. Jakarta: Grasindo.
- Radbruch, G. (1975). *Rechtsphilosophie*. Stuttgart: K.F. Koehler Verlag.
- Simanjuntak, P. N. H. (2-15). *Hukum perdata Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Sunggono, B. (2007). *Metodologi penelitian hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Wahyono, P. (1991). *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Ind.Hill-Co.

Jurnal

- Astomo, P. (2014, Juli). Eksistensi peradilan administrasi dalam sistem negara hukum Indonesia. *Jurnal MMH*, 43(3), 363-371.
- Hakim, A. (2017, November). Menakar rasa keadilan pada putusan hakim perdata terhadap pihak ketiga yang bukan pihak berdasarkan perspektif negara hukum Pancasila. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 6(3), 361-378.
- Marvin, R. A., & Erliyana, A. (2019). Polemik jangka waktu pengajuan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 49(4), 942-958.
- Nasution, B. J. (2014, Mei-Agustus). Kajian filosofis tentang hukum dan keadilan dari pemikiran klasik sampai pemikiran modern. *Jurnal Yustisia*, 3(2), 118-130.

- Prayogo, R. T. (2016, Juni). Penerapan asas kepastian hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(02), 191-202.
- Setiawan, Y. A., & Herlambang, P. (2021). Permasalahan tenggang waktu pengajuan gugatan oleh pihak ketiga dalam perkara tata usaha negara. *Jurnal Al Wasath*, 2(2), 111-122.