

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara Indonesia merupakan negara hukum dimana dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dicantumkan bahwa Indonesia negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan didasarkan pada kekuasaan (*machtstaat*). Sebab itulah di Indonesia mengenal penyelesaian sengketa melalui lingkungan peradilan yang dibawahahi oleh kekuasaan kehakiman.

Setelah dilakukannya Perubahan Ketiga UUD 1945, dari Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diketahui bahwa di Negara Indonesia terdapat 4 (empat) lingkungan peradilan, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara. Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara ditentukan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang rumusnya sebagai berikut¹: “Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara.”

¹ Dwi Putri Cahyawati, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2011), halaman 2.

Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menegaskan bahwa Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Demikian juga dalam Pasal 5 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, juga ditegaskan bahwa²: “Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.”

Konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, dan tertib yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dan para warga masyarakat.

Pasal Penjelasan tersebut menyiratkan bahwa tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah terkait dengan konteks adanya hubungan yang serasi ataupun seimbang antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dan warga masyarakat, dimana dalam hubungan yang selaras itu diharapkan terdapat keseimbangan antara kepentingan yang bersifat individual dan kepentingan yang bersifat umum atau menyangkut orang banyak. Sehingga dalam penerapannya, Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai kewenangan absolut berkaitan dengan tugasnya dalam menyelesaikan sengketa yang menyangkut Keputusan Tata Usaha Negara.

²*Ibid*, halaman 3.

Kekuasaan Absolut dari pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan *Sengketa Tata Usaha Negara*. Pengertian dari Sengketa Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 :

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.

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut³:

- a. Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara;
- b. Sengketa tersebut terjadi antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Sengketa yang dimaksud sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.

Pada umumnya, dalam sengketa itu terdapat dua subjek sengketa atau para pihak yang bersengketa yang lazimnya disebut sebagai penggugat dan tergugat.⁴ Berbeda dengan peradilan pada umumnya, Peradilan Tata Usaha Negara menentukan pihak yang menjadi tergugat dan pihak yang menjadi penggugat *secara limitatif*. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-

³ R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), halaman 6.

⁴ Mr. Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Dan UU PTUN 2004*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), halaman 16.

Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa Tergugat merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Sedangkan untuk definisi Penggugat memang tidak terdapat dalam Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa orang 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 dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Sehingga dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) dapat diketahui yang dimaksud dengan Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Proses sengketa Tata Usaha Negara selalu dimulai dengan diajukannya surat gugatan oleh penggugat dan atau oleh kuasanya dalam daerah hukum pengadilan dimana tergugat bertempat kedudukan. Permohonan diajukan oleh orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai Penggugat dalam bentuk tertulis yang selanjutnya disebut sebagai surat gugat dan akan menjadi

pegangan bagi pengadilan maupun para pihak selama pemeriksaan di sidang pengadilan.

Seperti halnya Hukum Acara Perdata, dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara juga dikenal adanya dua macam putusan, yaitu putusan yang bukan putusan akhir dan putusan akhir. Putusan yang bukan putusan akhir adalah putusan yang dijatuhkan oleh Hakim sebelum pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dinyatakan selesai. Tujuannya adalah untuk mempermudah pelanjutan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara di sidang pengadilan.⁵ Sedangkan Putusan akhir adalah putusan yang dijatuhkan oleh Hakim setelah pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara selesai pada tingkat pengadilan tertentu. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 97 ayat (7), dapat diketahui bahwa putusan akhir dapat berupa⁶:

- a. Gugatan ditolak, adalah putusan yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dinyatakan batal atau sah.
- b. Gugatan dikabulkan, putusan yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dinyatakan batal atau tidak sah.
- c. Gugatan tidak diterima, adalah putusan yang menyatakan bahwa syarat-syarat yang telah ditentukan tidak dipenuhi oleh gugatan yang diajukan oleh Penggugat.

⁵ R. Wiyono, *Op.Cit.*, hlm.187.

⁶ *Ibid.*, hlm. 191.

- d. Gugatan gugur, adalah putusan yang dijatuhkan hakim karena Penggugat tidak hadir dalam beberapa kali sidang, meskipun telah dipanggil dengan patut atau dalam hal Penggugat telah meninggal dunia.

Dari penjelasan yang telah disampaikan oleh R.Wiyono diatas dapat disimpulkan bahwa Gugatan ditolak adalah apabila Penggugat tidak dapat membuktikan dalil-dalilnya, sehingga dengan ditolaknya gugatan yang diajukan oleh Penggugat berarti Majelis Hakim telah memperkuat Keputusan Tata Usaha Negara yang dibuat oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara; sedangkan Gugatan dikabulkan adalah apabila Penggugat dapat membuktikan dalil-dalil gugatannya secara sah dan meyakinkan, sehingga dengan dikabulkannya gugatan berarti Majelis Hakim tidak membenarkan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara baik sebagian maupun seluruhnya. Selanjutnya, Ketentuan Pasal 62 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menjelaskan mengenai Gugatan tidak diterima yaitu apabila pokok gugatan nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan; gugatan tidak memenuhi syarat-syarat gugatan sebagaimana ditentukan oleh undang-undang meskipun penggugat telah diberitahu dan diperingatkan; gugatan tidak didasarkan pada alasan yang layak; apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat; gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya. Sedangkan mengenai Gugatan gugur dapat terjadi apabila Penggugat atau kuasanya tidak hadir dalam persidangan yang pertama dan pada hari yang ditentukan dalam panggilan kedua tanpa alasan yang jelas meskipun telah dipanggil secara patut (Ketentuan Pasal 71 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara), serta apabila gugatan yang diajukan telah daluwarsa.

Dalam menjatuhkan suatu amar putusan terhadap perkara yang diperiksanya, hakim harus mempertimbangkan hal-hal yang mempunyai relevansi atau hubungan dengan perkara yang diperiksanya. Pertimbangan hukum tersebut dapat berupa argumentasi atau alasan hakim yang dijadikan pertimbangan bagi putusan yang akan dijatuhkan. Argumentasi atau alasan hakim dalam pertimbangan hukum itulah yang dikenal dengan istilah *Ratio Decidendi*.⁷

Ratio Decidendi yang terdapat dalam pertimbangan hukum hakim pada putusan dapat menjadi salah satu tolok ukur dalam menilai mutu dari suatu putusan pengadilan. Apabila suatu putusan tidak mencantumkan pertimbangan hukum hakim akan menyebabkan putusan tersebut batal demi hukum. Oleh sebab itu, peran hakim dalam membuat *Ratio Decidendi* haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara yuridis normatif maupun secara yuridis akademis.

Namun, dalam praktiknya terdapat beberapa *Ratio Decidendi* hakim yang menimbulkan persoalan yuridis, salah satunya dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 62/G/2016/PTUN.Smg. sehingga pertimbangan hukum tersebut perlu diteliti dan ditelaah lebih lanjut. Duduk perkara dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 62/G/2016/PTUN.Smg dijabarkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang menangani perkara antara Jaka Santosa, dkk sebagai penggugat melawan Walikota Surakarta sebagai tergugat dan PT. Manyala Harapan sebagai tergugat II intervensi. Pada tahun 2016, Kepala Badan

⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya, 2005), halaman 16.

Penanaman Modal Dan Perizinan Terpadu Surakarta atas nama Walikota Surakarta mengeluarkan Surat Keputusan Nomor : 503.1/0027/S.04/IL/VI/2016 tentang Pemberian Izin Lingkungan Pembangunan Rumah Sakit, Hotel, Sarana Pendidikan dan Fasilitas Penunjang kepada PT. Manyala Harapan Cabang Surakarta tertanggal 1 Juni 2016 di Kota Surakarta Provinsi Jawa Tengah yang selanjutnya disebut dengan Surat Keputusan Objek Sengketa.

Setelah dikeluarkannya Surat Keputusan tersebut, Jaka Santosa dkk merasa bahwa kepentingannya dirugikan oleh Tergugat berkaitan dengan dampak lingkungan hidup yang ditimbulkan atas dikeluarkannya izin lingkungan kepada PT. Manyala Harapan. Selain itu, Penggugat juga berpendapat bahwa dengan diterbitkannya surat keputusan *a quo* tersebut juga melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang meliputi Kepastian Hukum, Kecermatan, Keterbukaan dan Kepentingan Umum.

Pertimbangan hukum yang dibuat oleh Majelis Hakim dalam memutuskan pada amar putusannya menyatakan bahwa Menolak gugatan para Penggugat untuk seluruhnya. *Ratio Decidendi* dari majelis hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang pun terlihat janggal, karena menimbang bahwa yang disampaikan oleh Penggugat hanyalah kekhawatiran mengenai dampak yang ditimbulkan dan bukanlah kerugian materiil secara nyata. Lalu timbul pertanyaan, “Apakah sengketa yang berhubungan dengan lingkungan hidup harus nyata-nyata menimbulkan kerugian terlebih dahulu?”.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, penulis ingin melakukan penelitian yang menitikberatkan pada aspek yuridis normatif dengan judul **“RATIO DECIDENDI HAKIM PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEMUTUS SENGKETA TATA USAHA NEGARA TENTANG LINGKUNGAN HIDUP BERKAITAN DENGAN ASAS *DOMINUS LITIS*(ANALISIS PUTUSAN NOMOR 062/G/LH/2016/PTUN.SMG)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah *Ratio Decidendi* hakim dalam memutus sengketa Tata Usaha Negara tentang Lingkungan Hidup?
2. Bagaimanakah *Ratio Decidendi* hakim dalam putusan mengenai sengketa Tata Usaha Negara tentang Lingkungan Hidup yang dijatuhkan berkaitan dengan Asas *Dominus Litis*?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui *Ratio Decidendi* hakim dalam memutus sengketa Tata Usaha Negara tentang Lingkungan Hidup
2. Untuk mengetahui hubungan antara *Ratio Decidendi* hakim dalam putusan mengenai sengketa Tata Usaha Negara tentang Lingkungan Hidup yang dijatuhkan berkaitan dengan Asas *Dominus Litis*

D. Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat memberi beberapa manfaat, diantaranya:

a. Manfaat Teoritis :

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pengembangan pustaka hukum yang berkaitan dengan Hukum Acara Tata Usaha Negara, khususnya mengenai *ratio decidendi* terkait dengan kewenangan hakim dalam memutus perkara.

b. Manfaat Praktis :

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pengetahuan bagi penulis sekaligus menjadi pedoman dan acuan bagi mereka yang akan melakukan penelitian serupa, serta para praktisi Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

E. Sistematika Penulisan

Pada penulisan hukum ini uraian akan dibagi ke dalam 5 (lima) bab utama yang kemudian akan terbagi lagi ke dalam beberapa subbab yang mana hal tersebut bertujuan agar penulisan hukum ini mudah dipahami dan dimengerti. Sistematika yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan yang berhubungan dengan *Ratio Decidendi* Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Memutus Sengketa

Tata Usaha Negara tentang Lingkungan Hidup Berkaitan dengan
Asas Dominus Litis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang landasan teoritis untuk menganalisis permasalahan yang ada, berisi kerangka pemikiran atau teori-teori yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti, akan tetapi bukan merupakan pembahasan terhadap masalah yang dirumuskan dalam bab pendahuluan.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang metode penelitian yang digunakan sebagai landasan penelitian yang meliputi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode pengumpulan data, serta metode analisis data yang berhubungan dengan *Ratio Decidendi* Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Memutus Sengketa Tata Usaha Negara tentang Lingkungan Hidup Berkaitan dengan *Asas Dominus Litis.*

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang deskripsi objek penelitian serta hasil dari proses analisis yang disertai dengan pembahasannya secara mendalam.

BAB V PENUTUP

Bab ini menguraikan tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan atas permasalahan yang telah dipaparkan serta penulis mencoba memberikan saran sebagai upaya yang dapat ditempuh atau tindak lanjut dari penelitian yang dimaksud.

