



## Pihak Ketiga Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara

Putu Indra Satya Karna\*, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi dan Ni Made Sukaryati Karma

1. Universitas Warmadewa, Denpasar, Bali-Indonesia

**Abstrak.** Mencermati konteks penanganan sengketa Tata Usaha Negara, diatur siapa yang berhak sebagai pihak Penggugat serta Tergugat. Namun, terlepas kedua belah pihak tersebut, setiap individu yang berkepentingan dalam sengketa dapat berpartisipasi atau dimasukkan dalam proses pemeriksaan yang tengah berlangsung. Penelitian ini membahas rumusan masalah menggambarkan (1) Bagaimana pengaturan hukum tentang pihak ketiga pada sengketa tata usaha negara? serta (2) Bagaimana sistem pemeriksaan pihak ketiga dijalankan pada peradilan tata usaha negara? Metode penelitian hukum normatif, pendekatan perundang-undangan, serta konseptual diterapkan pada studi ini. Hasil studi menunjukkan bahwa pengaturan hukum tentang intervensi pada sengketa tata usaha negara diatur pada UU No.51 Tahun 2009 mengenai Perubahan Kedua Atas Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986 mengatur masuknya pihak ketiga pada penyelesaian sengketa TUN. Pihak ketiga dapat ikut serta dalam proses peradilan TUN baik atas kehendak sendiri ataupun atas prakarsa hakim.

**Kata Kunci:** pihak ketiga; pemeriksaan; sengketa tata usaha negara

### Korespondensi:

Putu Indra Satya Karna, Universitas Warmadewa, Denpasar, Bali-Indonesia.  
Email-satyakarna789@gmail.com

### 1. Pendahuluan

Indonesia dianggap sebagai negara hukum (*Rechtsstaat*) yang memiliki dasar norma (*ground norm*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai asal semua norma serta peraturan hukum di Indonesia. Hal ini mencerminkan prinsip negara hukum yang tercermin dalam konstitusi Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 pasal 1 ayat (3) menerangkan: “Negara Indonesia ialah negara hukum”. Maka dari itu, seluruh elemen kehidupan masyarakat Indonesia harus tunduk pada aturan atau norma hukum yang telah ada.

Sebagai dasar peraturan, tercantum pada Undang-Undang Dasar 1945 bagian Pembukaan mencantumkan empat objektif dari negara Indonesia, yakni: menjaga seluruh warga negara

Indonesia juga semua tumpah darah Indonesia serta meningkatkan kebahagiaan umum, meningkatkan pengetahuan masyarakat, kemudian turut serta dalam menjaga ketertiban global yang berlandaskan pada kebebasan, perdamaian yang abadi, dan kesetaraan sosial. Dari empat tujuan bernegara ini direpresentasikan dengan sebutan 'kesejahteraan rakyat'. Dengan sebutan ini digunakan bagaikan standar utama yang menyertainya dalam transformasi dari konsep negara hukum materiil ke negara hukum formil yang menegaskan adanya wewenang yang amat terbatas (Slamet Prajudi Atmosudirjo, 1994:15). Sebagai negara yang menjunjung tinggi kesejahteraan, kehidupan sehari-hari di Indonesia mencakup interaksi langsung antara warga negara dengan pemerintahan, baik di level pusat, daerah serta lembaga-lembaga terkait. Dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat, termasuk kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, ekonomi, lingkungan, pernikahan, dan bahkan hal-hal yang bersifat pribadi seperti keyakinan agama, unsur pemerintahan turut berperan, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Praktisnya, tanggung jawab pemerintah yang besar dalam berbagai elemen kehidupan warga negara sering dikenal sebagai pelayanan masyarakat (*public service* atau *bestuur zorg*), yang merupakan bagian dari kerangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat. Wewenang yang dimiliki pemerintah pada dasarnya mirip dengan zaman absolutisme, tetapi dibatasi oleh peraturan hukum yang tersedia sejalan berdasarkan prinsip negara hukum yang diaplikasikan di Indonesia.

Sebagai sebuah negara yang menerapkan prinsip demokrasi, Indonesia mengadopsi sistem ketatanegaraan yang melibatkan lembaga yudikatif, legislatif, serta eksekutif. Berdasarkan tiga lembaga terkait, eksekutif bertanggung jawab serta mempunyai wewenang yang paling dominan dibanding lembaga lainnya. Maka dari itu, diperlukan pengawasan terhadap pemerintah guna menjaga keseimbangan kekuasaan, yang dikenal sebagai sistem check and balances. Salah satu cara untuk mengendalikan kekuasaan eksekutif adalah melalui lembaga kehakiman atau yudikatif.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui Pasal 24 mengatur mengenai kekuasaan kehakiman, yang menerangkan kekuasaan kehakiman ialah sebuah kekuasaan independen saat menjalankan fungsi peradilan untuk menjalankan kebijakan hukum serta keadilan. Berdasarkan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004, menerangkan kekuasaan kehakiman dijalankan Mahkamah Agung beserta lembaga-lembaga peradilan pada level lebih rendah yang berjalan pada beberapa lingkungan, meliputi Mahkamah Konstitusi, peradilan tata usaha negara, umum, militer, serta agama.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 mengenai Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, menjelaskan sengketa tata usaha negara merujuk pada perselisihan yang muncul di aspek Tata Usaha Negara antar individu atau badan hukum perdata dengan Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara, pada tingkat inti maupun regional, yang diakibatkan oleh publikasi Keputusan Tata Usaha Negara. Kemudian aspek ini meliputi sengketa kepegawaian yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan yang masih berjalan.

Dua belah pihak yang terlibat pada perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara, ialah Pihak Tergugat serta Penggugat. Selain mereka, ada juga pihak lain yang bisa masuk pada sengketa Tata Usaha Negara yang tengah aktif, ialah individu atau pihak lain yang mempunyai kepentingan pada perkara yang berada di pemeriksaan oleh pengadilan. Mereka bisa bergabung dalam proses pemeriksaan karena merasa kepentingannya bisa terpengaruh oleh

---

putusan pengadilan terkait dengan perkara tersebut.

Keterlibatan pihak ketiga pada tahap penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara terjadi ketika pihak lain yang tidak terlibat dalam sengketa, yang disebut sebagai pihak ketiga, memasuki proses pemeriksaan untuk mempertahankan hak-haknya berdasarkan keinginannya sendiri. Keterlibatan pihak ketiga selanjutnya mampu terjadi atas keinginan satu dari pihak yang bersengketa guna membela kepentingan mereka atau memperkuat argumen mereka. Selain itu, keterlibatan pihak ketiga dapat dilakukan atas kehendak (prakarsa) hakim jika hakim tersebut memandang sekiranya ada kepentingan dari pihak ketiga tersebut. Keterlibatan pihak ketiga pada penyelesaian perkara yang sedang berjalan tanpa mempertimbangkan jika pada sengketa tata usaha negara, pihak yang bisa mengirimkan pengajuan gugatan telah ditetapkan sebagai badan hukum perdata atau individu, sementara pihak yang bisa tergugat ialah pejabat atau badan tata usaha negara (Kadek Dwi Fitriyanti, Ida Ayu Putu Widiati, I Made Minggu Widyantara, 2019:254).

Praktik di pengadilan dalam menyelesaikan perkara memungkinkan keterlibatan pihak ketiga untuk melindungi kepentingannya. Pada hukum acara perdata, hal ini lazim dikenal sebagai intervensi, yang juga dapat terjadi pada peradilan tata usaha negara. Negatifnya, pengaturan intervensi terhadap sengketa tata usaha negara dapat menimbulkan permasalahan terkait dengan posisi pihak-pihak yang bersengketa. Meskipun intervensi bertujuan untuk melindungi kepentingan pihak ketiga yang tak terlibat langsung pada pokok perkara, pihak ketiga seharusnya tidak perlu terlibat dalam perkara karena kepentingannya telah terlindungi pada amar putusan, yang ditegaskan pada prinsip dasar Erga Omnes (Wijoyo Suparto, 1997:37).

Penelitian ini membahas rumusan masalah menggambarkan (1) Bagaimana pengaturan hukum tentang pihak ketiga pada sengketa tata usaha negara? serta (2) Bagaimana sistem pemeriksaan pihak ketiga dijalankan pada peradilan tata usaha negara?

## 2. Metode

Merujuk pada perumusan masalah, jenis studi yang dijalankan pada penulisan ini adalah studi hukum normatif. Studi hukum normatif adalah sebuah jenis studi yang memandang hukum menjadi suatu struktur sistem norma. Sistem norma ini meliputi prinsip-prinsip, aturan, dan kaidah yang terdapat dalam ajaran hukum (doktrin), putusan pengadilan, serta peraturan hukum. Studi hukum normatif dilaksanakan guna mengembangkan argumen, teori, dan ide baru sebagai penilaian (preskripsi) pada penyelesain permasalahan yang dialami (Peter Mahmud Marzuki, 2017:141). Dalam studi ini penulis menerapkan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yakni pendekatan pada produk-produk hukum serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu studi pada konsep hukum misalnya lembaga serta fungsi hukum.

Bahan hukum yang diterapkan dalam penyusunan studi ini mencakup kategori bahan hukum primer, sekunder, juga tersier. Bahan Hukum Primer yaitu sebuah bahan hukum yang memaksa, yang teridentifikasi menjadi ketentuan perundang-undangan serta yang terkait dengan masalah yang diangkat. Kemudian bahan hukum primer teridentifikasi menjadi perundang-undangan, dokumen resmi atau catatan tertulis pada penyusunan perundang-undangan, serta putusan oleh hakim. Misalnya bahan hukum sekunder terdiri seperti buku-

buku hukum meliputi kamus, jurnal-jurnal, skripsi, tesis, serta disertasi hukum. Sementara bahan hukum tersier diidentifikasi dari internet serta majalah hukum.

Pengumpulan bahan hukum yang diterapkan pada studi ini yakni penulis menggunakan teknik pengumpulan Studi Pustaka melalui pencarian serta pengumpulan bahan-bahan kepustakaan (*Library Research*) yang berupa menganalisis atau meneliti data dari dokumen-dokumen resmi, buku, atau literatur, juga peraturan perundang-undangan yang sejalan dengan topik penelitian dengan mengaplikasikan sumber-sumber hukum primer, sekunder, serta tersier. Teknik pengumpulan Studi dokumen yakni studi yang diambil dari dokumen resmi negara seperti undang-undang. Dalam studi ini yang diaplikasikan adalah UU Peradilan Tata Usaha Negara beserta peraturan-peraturan lain yang terkait seperti UU Tentang Aparatur Sipil Negara serta peraturan lain yang terkait.

### 3. Pembahasan

#### Pengaturan Hukum Tentang Intervensi Pada Sengketa Tata Usaha Negara

Dari segi yuridis, keterlibatan pihak ketiga pada penanganan Sengketa Tata Usaha Negara diatur Pasal 83 ayat (1) UU No.5 Tahun 1986 yang menyatakan: "Saat pemeriksaan tengah aktif, tiap individu yang mempunyai kepentingan pada sengketa antara pihak lain yang tengah dijalankan pemeriksaan oleh pengadilan, berdasarkan inisiatif sendiri atau melalui pengajuan permohonan atau berdasarkan inisiatif hakim, berhak untuk terlibat pada Sengketa Tata Usaha Negara serta mempertahankan haknya atau bergabung menjadi pihak yang terlibat pada satu dari pihak lainnya yang tengah bersengketa". Berdasarkan uraian Pasal 83 ayat (1) serta ayat (2) dinyatakan pasal ini mengendalikan peluang guna individu atau entitas hukum sipil yang tidak terlibat dalam kasus yang sedang diselidiki untuk terlibat atau dimasukkan pada proses pemeriksaan perkara yang berlangsung (Nurbia, 2012). Menurut pendapat penulis terkait pengaturan hukum intervensi dalam sengketa tata usaha negara yaitu UU No.51 Tahun 2009 mengenai Perubahan Kedua Atas Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986 mengatur partisipasi pihak ketiga pada penyelesaian sengketa TUN. Pihak ketiga dapat ikut serta pada proses peradilan TUN baik atas keinginan sendiri maupun berdasarkan atas prakarsa hakim. Hal ini memberikan peluang pada pihak yang berkepentingan untuk melibatkan diri pada sengketa yang sedang berlangsung.

Beberapa bentuk terlibatnya pihak ketiga pada proses sengketa yaitu Pihak ketiga yang secara sukarela ingin mempertahankan atau memberikan pembelaan pada hak serta kepentingannya dapat mengajukan permohonan intervensi. Jika permohonan ini dikabulkan, pihak ketiga selanjutnya menjadi pihak mandiri pada proses perkara yang dinamakan penggugat intervensi, Pihak ketiga juga dapat masuk dalam proses perkara atas permintaan salah satu pihak lainnya yang terlibat dalam sengketa. Pihak yang meminta intervensi ini ingin agar pihak ketiga membantu memperkuat posisinya dalam sengketa tersebut, dan Hakim yang memeriksa perkara dapat mengambil inisiatif untuk memasukkan pihak ketiga dalam proses. Hal ini dapat dilakukan baik atas prakarsa sendiri maupun sebagai respons terhadap permohonan salah satu pihak. Pengaturan UU No.51 Tahun 2009 mengenai Perubahan Kedua Atas Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986 juga mencakup aturan terkait penanganan permohonan intervensi, termasuk keputusan pengadilan terhadap permohonan tersebut. Kesempatan untuk mengajukan banding terhadap putusan terkait intervensi harus dilakukan bersamaan

dengan banding atas putusan akhir pada pokok sengketa (Komang Ayuk Septianingsih, I Nyoman Putu Budiarta, Anak Agung Sagung Laksmi, 2020:34) Penting bagi hakim untuk menjalankan ketentuan UU No.51 Tahun 2009 mengenai Perubahan Kedua Atas Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986 melalui profesionalitas agar tidak terjadi perubahan yang tidak semestinya dalam kedudukan para pihak yang bersengketa. Hal ini bertujuan untuk mencegah timbulnya "gugatan rekonvensi," yakni perubahan posisi penggugat berubah jadi tergugat dan sebaliknya, yang tidak diperbolehkan merujuk pada tata cara hukum Pengadilan Tata Usaha Negara.

### Sistem Pemeriksaan Intervensi Dalam Sengketa Tata Usaha Negara

Di Peradilan Tata Usaha Negara, tersedia pembatasan terhadap pihak-pihak yang tercakup pada perkara. Penggugat dapat berupa Badan Hukum Perdata atau individu yang menyadari adanya kerugian atau didiskriminasi dari Keputusan Tata Usaha Negara. Sementara itu, yang bisa diajukan gugatan pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah Pejabat Tata Usaha Negara atau Badan yang mempunyai otoritas guna menentukan Keputusan Tata Usaha Negara.

Ketentuan tentang partisipasi atau keterlibatan pihak ketiga tersebut diatur pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Pasal 83 mengenai Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengenai Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 83 menerangkan kemungkinan individu yang bukan pihak yang terlibat aktif pada sengketa yang tengah diproses Pengadilan Tata Usaha Negara guna turut serta sebagai pihak pada tahapan pemeriksaan perkara yang berjalan. Guna mampu mengajukan permohonan intervensi dan menjadi pihak dalam sengketa, pihak ketiga wajib mempunyai cukup kepentingan pada sengketa terkait. Pihak ketiga dapat masuk ke dalam sengketa atas inisiatifnya sendiri dengan mengajukan permohonan intervensi untuk tak dirugikan kepentingannya oleh hasil putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum absolut. Selanjutnya pihak ketiga bisa dimasukkan berdasarkan permintaan salah satu pihak lain, baik Tergugat maupun Penggugat. Tahap terakhir, pihak ketiga yang masuk dapat disebabkan karena prakarsa hakim yang memandang adanya kepentingan dari pihak lain yang tidak terlibat langsung dalam sengketa.

Pada hal di mana pihak ketiga terlibat pada sengketa Tata Usaha Negara, merujuk kepentingan mereka, Majelis Hakim memiliki kewenangan untuk memperbolehkan pihak ketiga yang disebut Penggugat Intervensi. Aspek ini terjadi ketika pihak ketiga secara sukarela mengirimkan pengajuan permohonan Intervensi serta kepentingannya sejalan kepada pihak penggugat. Kemudian pihak ketiga mampu menjadi Penggugat II Intervensi jika mereka masuk atas kehendak dari pihak penggugat. Kelanjutannya mereka bisa berubah sebagai Tergugat II Intervensi jika maksud yang dipunyai pihak ketiga sejalan dengan pihak Tergugat (Ishaq, 2009:43)

Adanya partisipasi pihak ketiga pada penyelesaian sengketa yang Tengah diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara, demikian pihak ketiga memiliki hak dan kewajiban setara dengan Penggugat serta Tergugat sejalan dengan kepentingannya. Biasanya, kehadiran pihak ketiga ini disebabkan oleh kepentingan yang dapat terganggu, dan pihak ketiga mampu mengirimkan pengajuan permohonan intervensi baik secara lisan maupun tertulis, di mana pada permohonan tersebut akan diuraikan alasan atau justifikasi guna menjadi pihak atau kepentingan yang terlibat di perkara tersebut.

Pihak ketiga diminta untuk memberikan respon terhadap permohonan tersebut, entah itu

menerima atau menolaknya. Respon dari pihak-pihak tersebut kemudian dicatat pada berita acara sidang dan selanjutnya menjadi pertimbangan bagi hakim dalam memutuskan apakah permohonan pihak ketiga tersebut akan diterima atau ditolak. Majelis Hakim kemudian akan memberikan keputusan sementara (putusan sela) terkait permohonan intervensi pihak ketiga, yang akan menentukan apakah permohonan tersebut diterima atau ditolak. Adapun penjelasan yang lainnya tentang masuknya pihak di luar perselisihan, atau yang sering dikenal sebagai pihak ketiga pada penanganan Sengketa Tata Usaha Negara terjadi ketika pihak lain yang tengah diselidiki memilih guna menguatkan hak-hak mereka berdasarkan keinginannya sendiri. Alternatifnya, keterlibatan pihak ketiga dapat dikarenakan berdasarkan kehendak satu dari beberapa pihak yang tengah bersengketa guna mendukung kepentingannya serta menguatkan argumennya, atau fenomena tersebut bisa terjadi berdasarkan prakarsa hakim yang memandang ada kepentingan dari pihak ketiga tersebut. Selama proses pemeriksaan berlangsung, intervensi biasanya memungkinkan. Sementara itu, pihak berkepentingan atau pihak ketiga (intervensi) merujuk kepada badan hukum atau individu yang memiliki berbagai kepentingan terkait dengan perselisihan yang tengah diadili oleh pengadilan, baik melalui inisiatif sendiri melalui pengajuan prakarsa kepada hakim maupun melalui permohonan. Intervensi dapat berbentuk partisipasi dari pihak lain selain tergugat dan penggugat. Terkadang, dalam suatu pemeriksaan, pihak ketiga juga dapat menjadi Tergugat atau kemudian disebut Tergugat intervensi yang ditetapkan oleh hakim (Mario Viano Rasi Wangge, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, Ni Made Sukaryati Karma, 2020:54).

Menurut pendapat penulis terkait pemeriksaan intervensi pada sengketa tata usaha negara yakni: Penggugat dijelaskan sebagai orang atau Badan Hukum Perdata yang muncul rasa dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara, Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, Pihak ketiga bisa ikut pada proses Peradilan Tata Usaha Negara melalui intervensi, Pihak ketiga dapat masuk berdasarkan inisiatif sendiri, permintaan dari pihak terkait, atau inisiatif hakim. Masuknya pihak ketiga memerlukan kepentingan yang cukup dan dapat dilakukan dengan mengirimkan pengajuan permohonan intervensi, Pihak ketiga dapat menjadi Penggugat Intervensi, Penggugat II Intervensi, ataupun Tergugat II Intervensi tergantung pada kepentingannya serta persetujuan pihak terkait, Pihak ketiga memiliki hak serta kewajiban yang setara dengan pihak-pihak utama dalam sengketa, Pihak ketiga mengirimkan pengajuan permohonan intervensi baik secara lisan maupun tertulis, Pihak yang terlibat memberikan tanggapan terhadap permohonan intervensi, yang dicatat dalam berita acara sidang, dan Keputusan mengenai diterima atau ditolaknya intervensi dicapai melalui putusan sela oleh Majelis Hakim.

#### 4. Simpulan

Pengaturan hukum tentang intervensi dalam sengketa tata usaha negara dikendalikan melalui UU No.51 Tahun 2009 mengenai Perubahan Kedua Atas Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986 mengatur terlibatnya pihak ketiga pada penyelesaian sengketa TUN. Pihak ketiga mampu ikut serta dalam proses peradilan TUN baik atas kehendak sendiri ataupun atas prakarsa hakim. Hal ini memberikan peluang pada pihak yang berkepentingan untuk melibatkan diri dalam sengketa yang sedang berlangsung. Pengaturan Pasal 83 ini juga mencakup aturan terkait penanganan permohonan intervensi, termasuk keputusan pengadilan terhadap permohonan tersebut. Kesempatan untuk mengajukan banding terhadap putusan terkait intervensi harus



dilakukan bersamaan dengan banding pada putusan akhir dalam pokok sengketa. Sistem pemeriksaan intervensi pada sengketa tata usaha negara yaitu Pihak ketiga mengajukan permohonan intervensi baik secara lisan maupun tertulis. Pihak yang terlibat memberikan tanggapan terhadap permohonan intervensi, yang dicatat dalam berita acara sidang. Keputusan mengenai diterima atau ditolaknya intervensi dicapai melalui putusan sela oleh Majelis Hakim.

### Daftar Pustaka

- Atmosudirjo, S. P. (1994). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ishaq. (2009). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kadek Dwi Fitriyanti, I. A. (2019). Kedudukan Pihak Ketiga Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Di Pengadilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Analogi Hukum, Vol.1, No. 2*.
- Komang Ayuk Septianingsih, I. N. (2020). Kekuatan Alat Bukti Akta Otentik Dalam Pembuktian Perkara Perdata. *Jurnal Analogi Hukum, Vol.2, No.3*.
- Mario Viano Rasi Wangge, A. A. (2020). Intervensi Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara. *Jurnal Preferensi Hukum, Vol. 2 No. 2*.
- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Perdana Media Group.