

PERAN PTUN SEBAGAI PERLINDUNGAN HUKUM KEPADA MASYARAKAT ATAS TINDAKAN HUKUM PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM

Ach. Nadzirun Ilham,¹ Abid Zamzami,² Ahmad Bastomi³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan Mayjen Haryono No 193 Malang 65144, Telepon (0341) 551932, Fax (0341) 552249
Email : 21801021146@unisma.ac.id

ABSTRACT

The principle that Indonesia is a rule of law means that all actions taken must be based on the law. The existence of (PTUN) as a means of control over government actions as well as a medium for the community to seek justice for the government's actions. 1) What is the authority of the Administrative Court in resolving State Administrative Court disputes? 2) What is the legal protection for the public for government actions law through the Administrative Court? This research uses a normative juridical approach by using historical, conceptual, and statutory approaches. The legal materials used are primary legal materials in the form of statutory regulations, secondary legal materials in the form of legal books, theses, journals, and tertiary legal materials in the form of legal dictionaries. The technique of collecting legal materials uses juridical analysis and literature study. Meanwhile, the analysis of legal materials uses qualitative analysis. Can open a form of legal protection to the public for government actions, namely through supervision, giving sanctions to government officials who do not carry out court decisions, through the execution of court executions in the form of revocation of government decisions.

Key words: *Legal Protection, Government Decisions, the administrative court (PTUN).*

ABSTRAK

Adanya prinsip bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang berarti segala tindakan penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada hukum. Adanya PTUN sebagai alat kontrol terhadap tindakan pemerintah sekaligus sebagai media bagi masyarakat untuk mencari keadilan atas tindakan pemerintah itu. 1) Bagaimana kewenangan PTUN dalam menyelesaikan sengketa TUN?. 2) Bagaimana perlindungan hukum kepada masyarakat atas tindakan hukum pemerintah melalui PTUN?. Penelitian ini menggunakan yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan historis, konseptual dan perundang-undangan. Bahan hukum yang dipakai yakni: bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum, skripsi, jurnal dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan analisis yuridis dan studi pustaka. Sedangkan analisis bahan hukumnya menggunakan analisis kualitatif. Dapat disimpulkan bentuk perlindungan hukum kepada masyarakat atas tindakan pemerintah yakni melalui cara pengawasan, pemberian sanksi administratif kepada pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan putusan pengadilan, sampai dengan pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan berupa pencabutan keputusan pemerintah.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Keputusan Pemerintah, PTUN
PENDAHULUAN

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

³ Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang tertulis dan ditegaskan di dalam pasal 1 ayat ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan ketiga dijelaskan bahwa “ Negara Indonesia adalah negara Hukum” Hal ini berarti merupakan segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara wajib berdasarkan Hukum yang berlaku di Indonesia.

Negara Hukum (*rechtsstaat*) yang dimaksud oleh Friedrich Julius Stahl, menolak paham monarki absolut dan menghendaki bentuk Negara menurut hukum, yang mengandung empat unsur yakni (1) pengakuan hak-hak dasar manusia, (2) adanya pembagian kekuasaan (*scheiding van macht*), (3) pemerintahan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van het bestuur*), (4) adanya peradilan administrasi.⁴

Kemudian di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”.⁵

Plato dalam bukunya *Nomoi* berpendapat bahwa Negara yang baik adalah negara yang penyelenggaraannya didasarkan pada Hukum yang baik, kemudian pendapat ini diperjelas oleh Aristoteles bahwa negara yang baik adalah negara yang penyelenggaraannya diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan Hukum. Artinya, Negara Hukum adalah dimana setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).⁶

Keberadaan peradilan administrasi dilatarbelakangi dari adanya asas bahwa tindakan atau terselenggaranya pemerintahan harus didasarkan pada hukum yang berlaku.⁷ Karena Indonesia merupakan Negara Hukum, maka Peran kekuasaan kehakiman di suatu negara tersebut menjadi faktor penting bagaimana negara hukum itu bekerja, keberadaan kekuasaan kehakiman di Indonesia juga menjadi penentu baik dan buruknya suatu negara Hukum.⁸

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu lembaga Yudikatif yang memiliki kewenangan menjalankan Kekuasaan kehakiman di Indonesia yang telah diatur di dalam UU

⁴ Paulus Effendi Lotulung, (2013), *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, Hlm. 7.

⁵ Undang – Undang Dasar 1945.

⁶ Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya, (2020), *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 6.

⁷ *Ibid.*

⁸ Putera Astomo, (juni, 2014), *Peran Peradilan Administrasi dalam sistem Negara Hukum Indonesia*, jurnal Yuridis, Vol. 1 No. 1, Hlm. 44.

No. 48 Tahun 2009 Tentang kekuasaan kehakiman dalam pasal 18 Badan Peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung yakni (1) Peradilan Umum, (2) Peradilan agama, (3) Peradilan Militer, dan (4) Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara masuk dalam pilar kekuasaan Kehakiman memiliki peran yang penting dan strategis sesuai dimaksudkan yang tertulis dalam konsideran Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara untuk menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang serta selaras antara Pemerintah dengan Masyarakat.⁹

Tindakan Hukum yang dilakukan Pemerintah cenderung di dalam membuat keputusan-keputusan dan ketetapan bersifat sepihak. Sepihak dalam arti dilakukan tidaknya suatu tindakan Pemerintah itu tergantung kepada kehendak sepihak Pemerintah, kurang melibatkan peran masyarakat di dalam membuat keputusan dan ketetapan.¹⁰ Sedangkan peran Pemerintah semakin mendominasi dengan adanya kewenangan yang melekat di dalamnya. Akibatnya, segala keputusan dan ketetapan yang dikeluarkan oleh Pemerintah hanya tafsir tunggal atas Peraturan Perundang-Undangan tanpa menyesuaikan dengan kebutuhan yang sesungguhnya di Masyarakat. Sebagaimana pada paradigma *Actonian* yang menyatakan “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*” yang artinya kekuasaan cenderung korup, namun kekuasaan yg mutlak pasti korup.¹¹

Oleh karena itu akibat diberikan kewenangan yang luas kepada Pemerintah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya mencapai kesejahteraan bagi Masyarakat, maka diperlukan jaminan Perlindungan Hukum yang luas pula terhadap Masyarakat atas kewenangan yang dimiliki Pemerintah.

Metode yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Dengan menjadikan setiap perilaku orang sebagai acuannya untuk mengkaji norma hukum yang berlaku dalam masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji penelitian hukum normatif adalah penelitian yang menelaah dan meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹² Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan historis dan konseptual.

⁹ Paulus efendi, *op. cit*, Hlm. 9.

¹⁰ Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, Mei (2018, 25, Mei), *Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol.25, No. 2, Hlm. 340.

¹¹ Tedi Sudrajat & Endra Wijaya, *Op.cit*, Hlm. 89.

¹² Ishaq, (2016), *Metode Penelitian Hukum & Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi Cet-1*, Bandung: Alfabeta, h.66.

Selanjutnya bahan hukum yang dipakai yakni: bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum, skripsi, jurnal dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan analisis yuridis dan studi pustaka. Sedangkan analisis bahan hukumnya menggunakan analisis kualitatif.

Dari paparan latar belakang tersebut, penulis dapat menarik rumusan masalah yang akan dibahas pada penelitian ini, yaitu: 1) Bagaimana kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam menyelesaikan sengketa Tata usaha Negara? Dan 2) Bagaimana Perlindungan Hukum kepada Masyarakat atas Tindakan Hukum Pemerintah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara?

PEMBAHASAN

A. KEWENANGAN PTUN DI DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Kewenangan atau kompetensi yang dimiliki oleh PTUN dalam menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara ada dua yakni kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan dalam mengadili suatu perkara yang sesuai dengan objek, materi atau pokok sengketa. Sedangkan kompetensi relatif merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan dalam menyelesaikan perkara berdasarkan pada tempat/domisili para pihak yang bersengketa atau didasarkan pada objek sengketa berada. Atau dengan kata lain, kompetensi relatif merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan dalam mengadili suatu perkara didasarkan pada wilayah hukumnya (yurisdiksi) yang dimilikinya.¹³

Kompetensi absolut suatu pengadilan merupakan kewenangan yang dimilikinya untuk mengadili suatu perkara menurut objek atau materi atau pokok sengketa. Dalam pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang PTUN yang menjadi obyek sengketa dalam PTUN ialah keputusan tata usaha negara (*Beschikking*) yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat TUN dalam hal ini perbuatan yang bersifat formil. Sedangkan perbuatan yang dilakukan oleh Badan/Pejabat TUN lainnya baik yang berupa perbuatan materiil (*material daad*) maupun penerbitan peraturan (*regeling*) masing-masing merupakan kewenangan peradilan Umum dan Mahkamah Agung.

¹³ S. F. Marbun, (2003), *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, Hlm. 59.

Kompetensi relatif ditentukan pada batas wilayah dimana obyek sengketa terjadi. Dalam hal ini, PTUN dapat mengadili suatu perkara yang diajukan apabila salah satu pihak berada di dalam wilayah hukum yang dimiliki PTUN sebagaimana yang diatur dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjelaskan :

Ayat (1) pengadilan Tata usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.

Ayat (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Gugatan dapat diajukan ke PTUN dalam ketentuan sebagaimana diatas maka harus berdasarkan pada dimana tempat Tergugat berada Sedangkan yang sifatnya eksepsional di PTUN di tempat Penggugat diatur melalui peraturan pemerintah. Akan tetapi sampai pada hari ini peraturan tersebut belum ada.¹⁴

1. Keputusan Pemerintah Yang Menjadi Kewenangan PTUN

Obyek sengketa TUN adalah suatu keputusan TUN yang tertulis, keputusan TUN. Sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 :

“keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau pejabat TUN yang berisikan tindakan hukum TUN yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan hukum perdata”.

Dengan disahkan UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan memperluas kompetensi absolut yang dimiliki oleh PTUN tidak lagi hanya terbatas mengadili keputusan tata usaha negara saja namun juga diberikan kewenangan dalam pasal 87 UU NO. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan untuk mengadili penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan nyata yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya, perkara-perkara lain yang berkaitan dengan administrasi negara dalam hal apabila keputusan atau tindakan pemerintah tersebut berlaku bagi masyarakat, adanya unsur penyalahgunaan wewenang, dan kewenangan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan permohonan penerimaan keputusan fiktif positif.¹⁵

Dalam pasal 53 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa :

¹⁴ Achmad Fauza H Hasibuan, (2017), Skripsi: implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Terhadap Putusan Pengadilan Berdasarkan Undang-Undang No 51 Tahun 2009 (Studi Pengadilan Tata Usaha Negara Medan), Medan, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

¹⁵ Ridwa, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, *Op.cit*, Hlm. 343.

“ Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau di rehabilitasi”.

Sedangkan pada ayat (2) menjelaskan tentang alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat tersebut bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam penjelasan pasal 53 ayat (1) terdapat kalimat “yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN” dan jika dihubungkan pada pasal 1 angka 3 Undang-Undang PTUN tentang pengertian KTUN terdapat kalimat “penetapan tertulis dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya “terdampak oleh akibat hukum” atas dikeluarkannya KTUN tersebut dan karenanya yang bersangkutan dirugikan maka dibolehkan untuk mengajukan gugatan ke PTUN.

2. Syarat-Syarat Keputusan Yang Dijadikan Sebagai Obyek Sengketa Dalam TUN

Ada dua syarat keputusan bisa dikatakan sah yakni memenuhi syarat materiil dan formil. Syarat formil berkaitan dengan tata cara suatu keputusan dibuat sampai dikeluarkan. Sedangkan syarat materiil adalah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dan juga berkaitan dengan isi suatu keputusan yang dikeluarkan harus memenuhi Syarat formil keputusan yakni: 1) Tata cara suatu keputusan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau AUPB. Keduanya merupakan batu uji yang akan digunakan sebagai sah atau tidaknya keputusan tersebut. 2) Bentuk keputusan. Bentuk suatu keputusan tidak menjadi syarat mutlak karena memo bahkan nota dinas atau undangan juga dianggap sebagai keputusan. 3) Pemberitahuan keputusan. Keputusan yang dikeluarkan harus diberikan kepada pihak yang dituju agar bisa diketahui dan dilaksanakan. Kemudian ada juga Syarat materiil keputusan yakni: 1) Pemerintah yang membuat keputusan harus didasarkan pada kewenangan. Apabila suatu keputusan dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang maka keputusan itu batal dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. 2) Dalam melakukan tindakan hukum pemerintah harus dilengkapi dengan dasar hukum yang jelas. 3) Keputusan itu harus berbentuk

sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan baik secara lisan maupun tulisan. 3) Isi dan tujuan keputusan itu harus berdasarkan isi dan tujuan yang hendak dicapai.¹⁶

Dalam ketentuan pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan yang merupakan syarat sahnya suatu keputusan yakni: harus dibuat dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. dibuat dengan sesuai tata cara yang diatur dan isi keputusan harus sesuai dengan objek keputusan.

3. Proses Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di PTUN

Sengketa tata usaha negara yang timbul akibat tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dapat diselesaikan dengan dua cara yakni: (1) melalui upaya administrasi (2) melalui gugatan ke PTUN. Upaya administrasi adalah suatu tata cara yang dapat dilakukan di dalam proses penyelesaian sengketa TUN oleh seseorang atau Badan Hukum Perdata baik dalam bentuk banding administrasi maupun keberatan. Banding Administrasi adalah suatu penyelesaian sengketa TUN melalui upaya administrasi yang dilakukan kepada pejabat pemerintah yang kedudukannya lebih tinggi dari pabat pemerintah yang mengeluarkan keputusan yang menjadi obyek sengketa tersebut. Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang diselesaikan sendiri oleh pejabat pemerintah yang mengeluarkan keputusan yang disengketakan tersebut.¹⁷

Dalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN dijelaskan bahwa apabila di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak ada kewajiban untuk menyelesaikan sengketa TUN tersebut melalui upaya administrasi, maka seseorang atau Badan Hukum perdata tersebut bisa langsung menyelesaikan sengketa tersebut melalui PTUN untuk bisa dilakukan pemeriksaan, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa TUN dalam hal apabila segala bentuk upaya administrasi telah dilakukan.¹⁸

Ada perbedaan konsep upaya administrasi yang diatur dalam UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan. Dalam UU PTUN Upaya Keberatan dan Banding dijadikan sebagai jalan alternatif-imperatif dalam menguji keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sederhananya proses menuju gugatan di dalam UU PTUN, jika dalam penyelesaian sengketa tersebut menentukan harus ditempuhnya terlebih dahulu upaya administrasi, maka seluruh

¹⁶ Ade Kosasih, John Kennedy, Imam Mahdi, (2017), *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia, Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Bengkulu: Penerbit Vanda, Hlm. 83-85

¹⁷ Titik Triwulan, Ismu Gunadi Widodo, (2011), *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesiadisia*, Jakarta, Penerbit Kencana, Hlm. 589.

¹⁸ Irvan Mawardi, (2016) *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokrasi*, Yogyakarta: Penerbit Thafa Meida, Hlm. 179.

upaya administrasi tersebut harus dilakukan terlebih dahulu. Pengadilan baru berwenang untuk mengadili perkara jika upaya administratif yang ada telah ditempuh oleh masyarakat.¹⁹

Sedangkan pemaknaan upaya administratif dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan mengandung 3 (tiga) makna baru: 1) Upaya Administratif di dalam UU AP menyatukan antara gugatan ke PTUN dengan Upaya Administratif. Artinya upaya administratif dijadikan sebagai *Premium Remedium* (pilihan utama), sedangkan PTUN dijadikan sebagai *Ultimum Remedium* (pilihan akhir). 2) sengketa yang timbul atas keputusan pemerintah tersebut harus melewati mekanisme Keberatan dan Banding. 3) dengan mengisyaratkan harus ditempuhnya upaya administratif terlebih dahulu di internal pemerintahan maka UU AP bertujuan agar proses-proses penyelesaian juga perlu dilakukan melalui mekanisme *non litigasi* (diluar pengadilan).²⁰

Ketentuan untuk penyelesaian sengketa TUN melalui gugatan dapat ditempuh melalui dua cara : **Pertama**, gugatan yang langsung diajukan ke PTUN apabila aturan yang menjadi dasar keputusan pemerintah yang disengketakan tersebut tidak menyediakan upaya administratif. **Kedua**, gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bisa langsung dilakukan terhadap sengketa TUN yang telah menempuh upaya administratif (Pasal 9 UU No. 9 Tahun 2004 tentang PTUN).²¹

B. PERAN PTUN SEBAGAI PERLINDUNGAN HUKUM KEPADA MASYARAKAT ATAS TINDAKAN HUKUM PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM)

Sarana penegakkan hukum administrasi negara menurut P. Nicolai dkk yang menyebutkan di antaranya ialah: 1) pengawasan dilakukan untuk memenuhi agar pemerintah di dalam menjalankan tugas dan fungsinya bisa taat dan patuh pada apa yang diperintahkan di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban pada individu, 2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Hampir senada apa yang dengan pendapat ten Berger yang kemudian juga diperjelas oleh M. Hadjon, yang menyatakan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi negara terdiri dari pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan upaya preventif untuk mencegah terjadinya sengketa, dan membentuk suatu pemerintahan yang patuh dan taat terhadap

¹⁹ *ibid*, Hlm.181.

²⁰ Irvan Mawardi, *Op.cit*, Hlm. 183-185.

²¹ Yuslim, (2015), *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Padang: Penerbit SINAR GRAFIKA, Hlm. 67-69.

ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.²²

Pengawasan terhadap Tindakan Pemerintah

Pengawasan terhadap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dimaksudkan untuk mencegah dan menghindari sedini mungkin terjadinya berbagai kesalahan, kekeliruan, atau penyalahgunaan wewenang dan juga sebagai upaya untuk menindak atau memulihkan kembali segala bentuk kesalahan yang dilakukan oleh pemerintah.²³

Paulus Effendi Lotulung membagi pengawasan menjadi dua, yakni pengawasan yang bersifat internal dan yang bersifat eksternal: Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis, ataupun pengawasan yang dilakukan oleh organ atau departemen di dalam suatu organ pemerintahan tersebut. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan (BPK), pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, media, pengawasan politik yang dilakukan oleh DPR, dan pengawasan yang secara tidak langsung dilakukan oleh badan-badan peradilan (*judicial control*) apabila timbul suatu sengketa dengan pihak pemerintah.²⁴ Secara teoritis perlunya pengawasan (*control*) terhadap tindakan-tindakan pemerintah oleh PTUN melalui pengawasan dengan cara melalui: pengawasan eksternal (*external control*), *Controle a posteriori* (pengawasan yang dilakukan sesudah tindakan pemerintah itu dilaksanakan), Pengawasan dari segi legalitas (hukum), bukan dari segi kemanfaatan (oportunitas).²⁵

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu, kekuasaan peradilan ialah berfungsi sebagai penegakan hukum (*norm execution decision*). Dengan melakukan pengujian terhadap tindakan pemerintah melalui upaya korektif, pendisiplinan, dan perbaikan terhadap tindakan pemerintah yang sudah terbukti bertentangan dengan hukum, dinyatakan batal atau tidak sah (*Remedial responses*), reaksi perbaikan terhadap akibat yang telah ditimbulkan oleh tindakan pemerintah dengan cara mengganti keputusan yang baru, ganti rugi dan rehabilitasi,

²² Ridwan HR, (2020), *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Depok: PT. Rajagrafindo Persada, Hlm. 296.

²³ Paulus Effendi Lotulung, *Op.cit*, Hlm.33.

²⁴ Muhammad Kamil Akbar, (2020 Maret), *Peran Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Jurnal DHARMASISYA Vol. 1 No. 1, Hlm. 361.

²⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Op,cit*, Hlm. 75.

reaksi pendisiplinan, menjatuhkan sanksi berupa hukuman, beban-beban kewajiban agar menjadi alat penjara bagi yang bersangkutan dan alat *preventif* bagi pejabat lain.²⁶

Pengawasan yang dilakukan PTUN menurut Undang-Undang 51 Tahun 1986 terbatas hanya pada penilaian kebijakan atau keputusan (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah. Kemudian setelah lahirnya Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, wewenang PTUN dalam mengawasi Pemerintah mengalami perluasan yakni dapat menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Pengawasan ini dilakukan ketika terjadinya gugatan yang diajukan oleh masyarakat atau badan hukum perdata sampai dengan berakhirnya sengketa tersebut melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*).²⁷

Penerapan sanksi terhadap pemerintah

Menurut ketentuan pasal 116 ayat (4) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara "*Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif*". Pejabat pemerintah dapat dikenakan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintahan yaitu bisa berupa sanksi administratif ringan, sanksi administrasi sedang dan sanksi administratif berat.

Pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap diatur dalam pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, maka akan dikenai sanksi administratif sedang. Senada dengan apa yang diatur dalam pasal 80 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga sama-sama mengatur terkait dengan sanksi administratif sedang dalam hal pejabat pemerintah tidak melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) maka dapat dijatuhkan sanksi administratif sedang yang diantaranya yaitu pembayaran uang

²⁶ Maridjo, (2021 Januari) *Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, MAGISTRA Law Review, Vol. 2 No. 01, Hlm. 42.

²⁷ Muhammad Kamil Akbar, *Op.cit*, Hlm. 362.

paksa dan/atau ganti rugi, Pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau Pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.

Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Eksekusi adalah tata cara pelaksanaan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap. Menurut supomo eksekusi ialah aturan yang mengatur tentang cara dan syarat yang dipakai oleh alat-alat negara, dalam rangka memenuhi kepentingan para pihak untuk menjalankan putusan pengadilan, apabila pihak yang kalah tidak mau melaksanakan putusan pengadilan tersebut dalam waktu yang telah ditentukan, maka pendapat supomo lebih memerankan fungsi bantuan dari aparat negara untuk memaksakan isi putusan tersebut kepada pihak yang kalah.²⁸

Eksekusi di dalam melaksanakan putusan PTUN terdapat tata cara dan syarat yang digunakan oleh perlengkapan negara untuk membantu pihak yang berkepentingan dalam menjalankan putusan pengadilan apabila pihak yang kalah tidak bersedia mematuhi isi putusan pada waktu yang ditentukan. Oleh karena itu, eksekusi putusan PTUN dapat diartikan sebagai penindak lanjutan atau melaksanakan isi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Perbedaan pelaksanaan putusan PTUN dengan pelaksanaan putusan pidana dan perdata adalah dalam PTUN tidak ada upaya paksa menggunakan aparat keamanan, juru sita atau jaksa akan tetapi dalam pelaksanaan putusan PTUN adanya campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan yang bertanggung jawab dalam pembinaan pegawai negeri/aparatur pemerintahan.²⁹

Artinya pejabat pemerintah sangat dituntut kesadaran moralnya untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap hal ini sesuai dengan prinsip *self respect*, jika ternyata pejabat yang bersangkutan tetap enggan untuk melaksanakan putusan pengadilan maka barulah akan diberlakukan upaya paksa yang bersifat hierarkis dari pejabat atau badan yang lebih tinggi. Sekaligus akan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif dan diumumkan ke media massa cetak oleh panitera.³⁰

Sejalan apa yang dikemukakan oleh Supandi yang menyatakan masih banyaknya bahkan sering terjadi dimana putusan PTUN tidak dilaksanakan/dipatuhi oleh pejabat

²⁸ Ary Wahyudi, (2021 Januari-Juni), *Eksekutorial Putusan PTUN Sebagai Lembaga Yudikatif*, POLITEA :Jurnal Politik Islam, Vol. 4, No. 1, Hlm. 132.

²⁹ Mhd Syahropi Manurung, (2020), Skripsi: Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap, Medan, Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara. Hlm. 41.

³⁰ Ade Kosasih dkk, *Op.cit*, Hlm. 120.

pemerintah yang bersangkutan, sehingga berakibat pada ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Disamping ketidakpatuhan pejabat, Supandi juga berpendapat bahwa lemahnya sistem eksekusi yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha negara menyebabkan masyarakat pesimis terhadap eksistensi lembaga Peradilan Tata Usaha Negara.³¹ Bahkan dalam pelaksanaan keputusannya masih perlu meminta kepada atasan pejabat eksekutif untuk memerintahkan agar dipatuhi putusan pengadilan tersebut, sebagaimana kewenangan atasan pejabat eksekutif untuk menjatuhkan sanksi. Pengaturan ini terjadi karena penyusun undang-undang menyadari bahwa pejabat-pejabat di Indonesia enggan untuk mematuhi perintah pengadilan.³²

Ada juga berkaitan yang menjadi hambatan di dalam proses pelaksanaan putusan PTUN yaitu dari aspek Asas-Asas hukum karena pengaruh dari prinsip pelaksanaan eksekusi yang dianut oleh berbagai dunia secara universal, dimana pencabutan atau perubahan suatu keputusan hanya dapat dilakukan oleh pejabat itu sendiri yang dimana dasarnya menyatakan (*contrarius actus*). Sehingga dengan adanya asas ini memungkinkan oleh Pejabat Pemerintah untuk tidak melaksanakan pencabutan keputusan yang diperintahkan oleh pengadilan. Karena adanya asas *contrarius actus* yang artinya tidak ada pejabat lain yang berwenang untuk melakukan pencabutan terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut, kecuali pemerintah itu sendiri. Adanya prinsip suatu keputusan Pemerintah boleh diterbitkan atau dibatalkan hanya oleh pejabat yang berwenang, maka sekalipun pejabat yang di atasnya tidak boleh menerbitkan/membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang dibawahnya.³³

Maka bagaimana peran PTUN sebagai perlindungan hukum kepada masyarakat jika dikaitkan dengan pendapat Philipus M. Hadjon yang mengertikan perlindungan hukum preventif ialah berupa memberikan kepada masyarakat kesempatan yang merasa keberatan terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut sebelum keputusan itu berbentuk definitif. Sedangkan perlindungan represif adalah bertujuan menyelesaikan sengketa yang timbul dalam tata usaha negara.³⁴

Di Indonesia sarana perlindungan hukum preventif tentu sangat sulit untuk diterapkan karena karena kurangnya kesadaran pejabat pemerintah untuk selalu melibatkan masyarakat

³¹ Supandi, (2005), *Kepatuhan Pejabat Dalam Menaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, Hlm. 266.

³² Ary Wahyudi, *Op.cit*, Hlm. 124.

³³ Nico Utama Handoko dan Anna Erliyana, (2020 Juli-Desember), *Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN Dan Implikasi Dalam Pelaksanaannya*, Jurnal PALAR (Pakuan Law Review), Volume 06, Nomor 02, Hlm. 53.

³⁴ Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya, *Op.cit*, Hlm. 103.

dalam membuat keputusan, paradigma masyarakat yang masih menilai bahwa pemerintah merupakan kekuasaan yang jahat, sehingga semula dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang TUN, hal ini dapat dilihat pada bagian konsideran menimbang huruf d UU No. 5 tahun 1986 yang menyebutkan:

“Bahwa untuk menyelesaikan sengketa tersebut maka diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Masyarakat”³⁵

Dengan demikian perlindungan hukum kepada masyarakat atas tindakan hukum pemerintah dapat disimpulkan karena telah terkandung secara tegas dalam konsideran penjelasan umum UU No. 5 tahun 1986 yakni sebagai berikut:

1. Perlindungan hukum dalam Tata Usaha Negara diberikan kepada perorangan atau badan hukum perdata yang dikenai akibat surat keputusan tata usaha negara.
2. Perlindungan hukum melalui mekanisme *judicial control* yang dilakukan oleh PTUN dilakukan saat terjadi sengketa dan ada pengajuan gugatan yang dilakukan oleh pihak yang dirugikan atas keputusan tersebut.
3. Perlindungan hukum kepada masyarakat harus mempertimbangkan aspek kepentingan yang perlu dilindungi, bisa kepentingan perseorangan atau kepentingan masyarakat umum.
4. Perlindungan hukum kepada masyarakat atas tindakan pemerintah tersebut hanya melindungi melalui pengujian aspek yuridis dari suatu keputusan yang dikeluarkan tersebut.³⁶

Dengan demikian adanya pengadilan Tata Usaha Negara, maka sesuai dengan isi yang ada di dalam konsideran tersebut dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap masyarakat atas tindakan pemerintah tersebut merupakan perlindungan hukum represif berupa pemberian sanksi seperti pembayaran uang paksa, pencabutan atau pembatalan keputusan TUN yang telah disengketakan tersebut.

KESIMPULAN (Times New Roman 12, Bold, UPPERCASE)

1. Kewenangan PTUN dalam menyelesaikan sengketa TUN adalah keputusan tata usaha negara (*Beschikking*) yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat TUN dalam hal ini terbatas pada perbuatan yang bersifat formil. perbuatan yang dilakukan oleh Badan/Pejabat TUN lainnya

³⁵ Konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

³⁶ *Ibid.*

baik yang berupa perbuatan materiil (*material daad*) maupun penerbitan peraturan (*regeling*) masing-masing merupakan kewenangan peradilan Umum dan Mahkamah Agung. keputusan TUN yang dimaksud *adalah suatu penetapan tertulis yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan hukum perdata*". Kemudian dengan disahkannya UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan memperluas kompetensi absolut yang dimiliki oleh PTUN tidak lagi hanya terbatas mengadili keputusan tata usaha negara saja namun juga diberikan kewenangan untuk mengadili penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan nyata yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya, perkara-perkara lain yang berkaitan dengan administrasi negara dalam hal apabila keputusan atau tindakan pemerintah tersebut berlaku bagi masyarakat, adanya unsur penyalahgunaan wewenang, dan kewenangan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan permohonan penerimaan keputusan fiktif positif. Tentang alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan yakni Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2. Sarana perlindungan hukum kepada masyarakat atas tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah melalui PTUN merupakan sarana perlindungan hukum represif dengan cara: 1) mengawasi tindakan hukum pemerintah melalui gugatan yang diajukan oleh perseorangan maupun badan hukum perdata, 2) kemudian pemberian sanksi terhadap pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum berupa pengumuman di media massa, sanksi administratif, dan pembayaran uang paksa, 3) dalam eksekusi putusan pengadilan yang menjadi masalah yakni masih rendahnya tingkat kesadaran pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan putusan pengadilan dan belum ada regulasi baru yang mengatur secara tegas terhadap pejabat pemerintah yang tidak patuh dan taat untuk menjalankan putusan pengadilan.

SARAN

1. Perlunya harmonisasi kembali peraturan perundang-undangan tentang PTUN itu sendiri dan undang-undang administrasi pemerintahan.
2. Eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara seharusnya lebih memiliki daya paksa terhadap pejabat pemerintah tanpa perlu bantuan atau melibatkan pejabat pemerintahan yang lebih di atasnya. Jadi pelaksanaan putusan PTUN diharapkan tidak lagi bersandar

pada kesadaran moral pemerintah, akan tetapi didasarkan pada regulasi baru yang mengatur tentang eksekutorial putusan itu demi kewibawaan dan independensi pengadilan tanpa pengaruh dari pihak lain dan Mengatasi pendayagunaan kekuasaan yakni memberikan kebebasan lembaga yudikatif dari pengaruh eksekutif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Paulus Effendi Lotulung, (2013), *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika.

Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya, (2020), *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Jakarta: Sinar Grafika

S. F. Marbun, (2003), *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty

Ade Kosasih, John Kennedy, Imam Mahdi, (2017), *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia, Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Bengkulu: Penerbit Vanda

Titik Triwulan, Ismu Gunadi Widodo, (2011), *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesiadisia*, Jakarta, Penerbit Kencana,

Irvan Mawardi, (2016) *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokrasi*, Yogyakarta: Penerbit Thafa Meida,

Yuslim, (2015), *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Padang: Penerbit SINAR GRAFIKA.

Ridwan HR, (2020), *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Depok: PT. Rajagrafindo Persada

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Skripsi

Achmad Fauza H Hasibuan, (2017), Skripsi: *implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Terhadap Putusan Pengadilan Berdasarkan Undang-Undang No 51 Tahun 2009 (Studi Pengadilan Tata Usaha Negara Medan)*, Medan, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

Mhd Syahropi Manurung, (2020), Skripsi: *Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap*, Medan, Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara, Hlm. 41. \

Disertasi

Supandi, (2005), *Kepatuhan Pejabat Dalam Menaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan,

Jurnal

Putera Astomo, (juni, 2014), *Peran Peradilan Administrasi dalam sistem Negara Hukum Indonesia*, jurnal Yuridis, Vol. 1 No. 1.

Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, Mei (2018, 25 Mei), *Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol.25, No. 2.

Hendrik Salmon, (Desember, 2010), *PERAN Peradilan Tata Usaha Negara(PTUN) dalam mewujudkan suatu Pemerintahan yang baik*, jurnal sasi, Vol. 16 No. 4.

Muhammad Kamil Akbar, (2020, Maret), *Peran Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Jurnal DHARMASISYA

Maridjo, (2021 Januari) *Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, MAGISTRA Law Review, Vol. 2 No. 01.

Ary Wahyudi, (2021, Januari-Juni), *Eksekutorial Putusan PTUN Sebagai Lembaga Yudikatif*, POLITEA :Jurnal Politik Islam, Vol. 4, No. 1.

Nico Utama Handoko dan Anna Erliyana, (2020, Juli-Desember), *Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN Dan Implikasi Dalam Pelaksanaannya*, Jurnal PALAR (Pakuan Law Review), Volume 06, Nomor 02,