

PERADILAN TATA USAHA NEGARA INDONESIA SUATU PEMIKIRAN KE ARAH PERLUASAN KOMPETENSI PASCA AMANDEMEN KEDUA UNDANG-UNDANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Maftuh Effendi*

Hakim Yustisial Kamar TUN Mahkamah Agung RI
Jl. Medan Merdeka Utara No.9-13, Jakarta Pusat
maftuheffendi@gmail.com

Abstrak

Kompetensi absolut PTUN sangat sempit, hanya KTUN. Dengan kompetensi absolut seperti itu menjadikan PTUN sebagai peradilan tata usaha negara khusus, bahkan “super khusus” karena ternyata definisi KTUN menurut UU PTUN lebih sempit daripada konsep *beschikking* menurut AWb Belanda. Pertimbangan mengenai kompetensi absolut peradilan dalam putusan hakim, dari beberapa kasus belum menunjukkan kesatuan penafsiran, sehingga putusan-putusannya sulit diprediksikan. Perbedaan penafsiran itu menimbulkan ketidakpastian hukum dan dapat menggoyahkan konsistensi putusan PTUN. Pada akhirnya membingungkan masyarakat pencari keadilan untuk memilih forum yang tepat dalam upaya perlindungan hukum atas perbuatan pemerintahan, dan mendatangkan keraguan-raguan pemerintah dalam pelaksanaan putusan. Konsep yang ditawarkan untuk memperluas kompetensi absolut didasarkan pada *metode* dan *tolok ukur* untuk menentukan sengketa TUN. Metode yang digunakan adalah metode umum (*general*), sedangkan tolok ukurnya adalah *tolok ukur subjek* dan *tolok ukur objek*. Tolok ukur subjek, meliputi sengketa ekstern dan intern. Sedangkan tolok ukur objek, meliputi semua perbuatan pemerintahan yang bersumber dari wewenang hukum publik, baik berupa perbuatan hukum maupun perbuatan faktual, yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil.

Kata kunci : PTUN, kompetensi absolut, perluasan.

Abstract

Indonesian administrative courts' absolute jurisdiction are limited to the administrative decisions. It leads the courts as a special administrative court, even a “very special court”, because such definition of administrative decisions laid down on Law on Administrative Court is more narrow compared to the definition of administrative decision as laid down on the General Administrative Law Act of the Netherlands as its source. Most court decisions on the courts' absolute jurisdiction vary in interpretations that make them unpredictable. They cause uncertainty and inconsistency in the application of administrative courts' absolute jurisdiction. Furthermore, they create confusion to the society looking for appropriate forum dealing with administrative acts and bafflement to the administrations executing courts' decisions. The concept offered to the expansion of Indonesian administrative courts' absolute jurisdiction are based on the method and determination of administrative disputes. Method used is general method, while determination used is subjective and objective determinations. Subjective determination includes external and internal disputes, while objective determination includes all administrative acts in the field of public laws covered the legal and factual acts causing material or immaterial damages.

Key words : *administrative courts, absolute jurisdiction, expansion.*

* Hakim Yustisial Kamar TUN MA RI

A. Pendahuluan

Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) bekerja sama dengan *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH*³⁵ dan *Hanns Seidel Foundation* telah menyelenggarakan Seminar tentang Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (RUU AP) di Jakarta, 05-04-2005. Kegiatan yang serupa dalam bentuk Sosialisasi RUU AP juga diselenggarakan oleh Menpan pada 12-06-2006 dengan mengundang hakim tingkat pertama, hakim tinggi dan hakim agung lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) se-Indonesia, anggota DPR RI serta pihak-pihak eksekutif terkait, guna mendapatkan masukan dalam rangka penyusunan RUU AP yang pada saat itu sudah memasuki konsep perubahan ke-13. Sayangnya, sampai saat ini RUU tersebut tidak jelas tindak lanjutnya.

Pada saat itu Paulus E. Lotulung sebagai salah satu narasumber dalam sosialisasi tersebut, menegaskan bahwa keberadaan UU AP ternyata sangat diperlukan dan mendesak untuk segera diundangkan, karena sejak Indonesia merdeka, negara kita belum memiliki UU payung (*umbrella act*) atau UU yang secara umum mengatur tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga mengakibatkan belum optimalnya fungsi kontrol yuridis (*judicial control*) yang dilaksanakan oleh PTUN, kurang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat pencari keadilan dan juga di lain pihak tidak dapat mengupayakan perlindungan kepentingan masyarakat secara maksimal.³⁶

UU AP secara ideal sangat diperlukan dalam upaya meningkatkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan mengurangi korupsi, kolusi dan nepotisme. Karena UU tersebut memuat asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) - yang dalam Bahasa Belanda digunakan istilah *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* - yang menjadi dasar penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Sehingga ia menjadi sumber hukum materiil PTUN. Sedangkan UU PTUN menjadi sumber hukum acara dalam praktek PTUN.

Mencermati materi muatan **RUU AP** tersebut,³⁷ dapat dikatakan bahwa akan ada revitalisasi bahkan reformasi yang signifikan terhadap UU PTUN. Reformasi yang signifikan tersebut antara lain meliputi kompetensi absolut atau yurisdiksi PTUN sebagaimana dimuat dalam **Pasal 1 Angka 1**,³⁸ **Pasal 4 Ayat (1)**,³⁹ dan **Pasal 82 Ayat (1)**⁴⁰ RUU AP.

³⁵ *Support for Good Governance (SfGG)* merupakan kerjasama antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Republik Federal Jerman (PFJ). Dalam pelaksanaannya Pemerintah RI diwakili oleh Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara yang bertanggung jawab mengkoordinasikan perbaikan dan meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik serta mendorong partisipasi masyarakat madani yang berkaitan. Kontribusi Pemerintah Republik Federal Jerman (RFJ) disalurkan melalui *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH*, sebuah lembaga kerjasama internasional milik Pemerintah RFJ.

³⁶ Paulus E. Lotulung, "Revitalisasi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitan dengan RUU tentang Administrasi Pemerintahan", Makalah disampaikan pada Acara Sosialisasi RUU AP yang diselenggarakan oleh Menpan, Jakarta, 12-06-2006.

³⁷ RUU AP Format Setneg RI yang disampaikan dalam Bimbingan Teknis Hakim Tingkat Pertama se-wilayah hukum PT.TUN Surabaya, Surabaya, 5-6 April 2010.

³⁸ Pasal 1 Angka 1 RUU AP menyatakan "Administrasi Pemerintahan adalah tatalaksana dalam pengambilan *keputusan* dan/atau *tindakan* oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan". [*kursif dari penulis*]

³⁹ Pasal 4 Ayat (1) RUU AP menyatakan "Ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang-undang ini meliputi semua aktivitas Badan atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah yang berbentuk *keputusan* dan/atau *tindakan* berdasarkan wewenang pemerintahan dan akibat hukum yang ditimbulkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan". [*kursif dari penulis*]

⁴⁰ Pasal 82 Ayat (1) RUU AP menyatakan "Pengajuan gugatan sengketa administrasi pemerintahan yang sudah didaftarkan pada peradilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya undang-undang ini *dialihkan* dan *diselesaikan* oleh peradilan tata usaha negara". [*kursif dari penulis*]

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, kita dapat memahami akan adanya perluasan kompetensi absolut atau yurisdiksi PTUN. Kalau selama ini kompetensi absolut PTUN hanya terbatas pada KTUN, maka dengan RUU AP diperluas meliputi perbuatan pemerintahan baik berupa perbuatan hukum maupun perbuatan faktual, yang menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil. Gugatan terhadap perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad/OOD*) yang selama ini menjadi kompetensi peradilan umum dengan menerapkan Pasal 1365 BW, akan dilimpahkan kepada PTUN.⁴¹ Dengan demikian, untuk menyongsong disahkannya RUU AP, harmonisasi kompetensi absolut pengadilan dalam UU PTUN, menjadi penting.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa reformasi PTUN di Indonesia sudah seharusnya dilakukan, terutama yang berkaitan dengan kompetensi absolut pengadilan, dengan alasan: (i) kompetensi absolut PTUN yang sangat sempit itu merupakan salah satu penyebab kegagalan penyelesaian sengketa TUN, karena banyak sengketa TUN lain yang tidak dapat dijangkau oleh PTUN, sehingga secara langsung telah mempersempit akses keadilan (*access to justice*) yang ditawarkan kepada masyarakat; dan (ii) harmonisasi UU PTUN dalam rangka menyongsong disahkannya RUU AP yang memungkinkan perluasan kompetensi absolut PTUN.

Dengan demikian, penulisan tentang pengaturan kompetensi absolut PTUN dalam UU PTUN dan pencerminannya dalam putusan hakim, serta upaya-upaya yang dilakukan untuk memperluas kompetensi absolut PTUN, menarik untuk dikaji.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari uraian di atas dapat ditarik 3 (tiga) permasalahan yaitu:

1. Bagaimana pengaturan kompetensi absolut menurut UU PTUN dan apa konsekuensi dari pengaturan yang demikian itu?
2. Bagaimana pencerminan kompetensi absolut dalam putusan hakim dan apa pengaruhnya bagi masyarakat pencari keadilan dalam memilih forum untuk mendapatkan perlindungan hukum dan pengaruhnya bagi pemerintah dalam pelaksanaan putusan?
3. Bagaimana pemikiran untuk memperluas kompetensi absolut PTUN, dan *metode* dan *tolok ukur* apa yang dapat digunakan untuk menentukan sengketa TUN?

C. Pembahasan

1. Pengaturan Kompetensi Absolut dalam UU PTUN

Menurut rumusan Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 *jo.* Pasal 1 Angka 10 UU No. 51 Tahun 2009, yang menjadi objek sengketa TUN adalah KTUN. Berarti sengketa TUN lahir dari adanya KTUN, sehingga KTUN merupakan *conditio sine quanon* bagi timbulnya sengketa TUN.

Pengertian KTUN menurut Pasal 1 Angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 lebih sempit daripada *beschikking*, karena KTUN hanya membatasi pada perbuatan hukum TUN (hukum administrasi), sedangkan *beschikking* cakupannya lebih luas dari itu, yaitu meliputi perbuatan hukum publik. Perbuatan hukum publik didasarkan pada wewenang hukum administrasi dan hukum tata negara. Batas antara perbuatan hukum administrasi dan hukum tata negara pun tipis sekali dan sulit dipisahkan. Jadi, perbuatan hukum publik lebih luas dari sekedar hukum TUN.⁴² Dengan pembatasan ini tidaklah mengherankan apabila keputusan presiden yang sifatnya individual-konkret sebagian besar bukan

⁴¹ Ibid. Lihat juga Paulus E. Lotulung, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Pengesahan RUU Administrasi Pemerintahan", Makalah disampaikan dalam Ceramah Pembekalan Lanjutan Teknis Peradilan, Surabaya, 14-03-2009.

⁴² Philipus M. Hadjon, "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Makalah disampaikan dalam Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum VIII Universitas Airlangga, Surabaya, 03-11-1994, 9.

merupakan KTUN, karena keputusan presiden tersebut merupakan tindakan hukum tata negara dan bukan tindakan hukum administrasi.⁴³

Analisis KTUN menggunakan dalil “intensi-ekstensi” dari Bruggink,⁴⁴ ternyata juga menghasilkan konklusi yang sama, bahwa KTUN sebagai objek sengketa menurut UU PTUN, mengandung lingkup pengertian lebih sempit daripada *beschikking* menurut AWb Belanda.

Pengertian KTUN ternyata belum selesai hanya dengan elemen-elemen tersebut. KTUN masih *dikurangi* keputusan dalam Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004 dan *ditambah* keputusan fiktif negatif dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 serta *dibatasi* keputusan dalam Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986. Disamping itu, ada pembatasan lain yang secara tidak langsung berkaitan dengan kompetensi aboslut, yaitu pembatasan subjek dalam Pasal 53 Ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004 dan pembatasan ganti rugi dalam Pasal 3 Ayat (1) PP No. 43 Tahun 1991.

Apabila dikaji, sebagian isi dari Pasal 2 adalah terlalu berlebihan (*overbodig*). Misalnya rumusan huruf a, dengan sendirinya tidak memenuhi elemen “tindakan hukum TUN”. Huruf b, dengan sendirinya tidak memenuhi elemen “individual-konkret”. Huruf c, dengan sendirinya tidak memenuhi elemen “final”. Demikian pula huruf d dan e, sedangkan huruf f dan g sifatnya masih problematis.⁴⁵

Ketentuan Pasal 3 kendatipun tidak memenuhi unsur KTUN, namun dikategorikan sebagai KTUN. Ini merupakan perluasan pengertian KTUN, karena tidak berbuat dan tidak ada keputusan tertulis pun diidentikan dengan KTUN. KTUN demikian yang oleh Indroharto disebut KTUN yang **fiktif** dan **negatif** sifatnya.⁴⁶ Rumusan itu dimaksudkan agar badan atau pejabat TUN selalu bersikap tanggap dan tertib dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, mengingat tidak berbuat pun bisa diajukan ke badan PTUN.

Pasal 49 Huruf a melahirkan “KTUN darurat” dan tidak begitu menimbulkan permasalahan. Sedangkan Pasal 49 Huruf b dapat menimbulkan permasalahan hukum, terutama menyangkut kriterium kepentingan umum.⁴⁷

Pengertian kepentingan umum dalam hukum positif kita masih menyisakan persoalan yang esensial, karena belum menunjukkan suatu rumusan yang jelas dan tegas. Memang untuk merumuskan suatu pengertian kepentingan umum yang komprehensif dan dapat diterima secara umum, tidaklah mudah. Akan tetapi penulis sependapat apabila pemerintah melalui peraturan perundang-undangan menentukan kriteria apa yang dimaksud dengan “kepentingan umum”. Hal ini penting dilakukan guna menjamin agar tidak terjadi penghalalan segala macam perbuatan pemerintah atas dalih kepentingan umum.

Pembatasan lainnya berkaitan dengan hak gugat (*ius standi*) dan ganti rugi. Menurut Pasal 53 Ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004, persyaratan agar mempunyai *ius standi* di PTUN, harus memenuhi dua kriteria sebagai berikut: (i) penggugat adalah orang atau badan hukum perdata; dan (ii) penggugat memiliki kepentingan yang dirugikan akibat keluarnya suatu KTUN. Perumusan itu tidak memberikan kejelasan tentang: (i) apa yang dimaksudkan sebagai kepentingan; (ii) organisasi mana saja yang dapat menggugat.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Uraian mendalam mengenai dalil intensi-ekstensi lihat J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum (Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de rechtstheorie)*, alih bahasa: Arief B. Shidarta (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), 54-55.

⁴⁵ Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Suatu Perbandingan*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995), 101-102.

⁴⁶ Dinamakan keputusan fiktif negatif karena badan atau pejabat pemerintahan yang menerima permohonan itu bersikap diam tidak berbuat apa-apa dan tidak mengeluarkan suatu keputusan apapun tetapi oleh undang-undang dianggap telah mengeluarkan suatu penetapan tertulis yang berisi penolakan atas suatu permohonan yang telah diterimanya. Lihat Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), 185.

⁴⁷ Wicipto Setiadi, *Hukum Acara ... Op.cit.*, 103.

Sebagai bahan perbandingan dikutip pengaturan kepentingan menurut *AWb* dan pandangan Van Wijk & Willem Konijnenbelt. Menurut *Artikel 1:2 AWb*, yang dimaksud mereka yang berkepentingan tidak hanya mereka yang kepentingannya secara langsung terkait dengan *beschikking*, akan tetapi juga organ-organ pemerintah dan badan-badan hukum.⁴⁸ Demikian pula menurut Van Wijk & Willem Konijnenbelt, beliau berpendapat bahwa yang dimaksud mereka yang berkepentingan tidak hanya pihak yang dialamatkan oleh keputusan atau perbuatan pemerintahan, akan tetapi juga pihak ketiga yang berkepentingan, semua orang, dan lembaga pemerintah yang ditunjuk.⁴⁹

Menurut PP No. 43 Tahun 1991 dapat ditarik tiga hal penting mengenai ganti rugi pada PTUN, yakni: *(i)* besarnya ganti rugi ditetapkan minimal Rp250.000,00 dan maksimal Rp5.000.000,00 *(ii)* ganti rugi bersifat tetap meskipun terdapat tenggang waktu antara ditetapkannya putusan pengadilan dengan pelaksanaan pembayaran ganti rugi; dan *(iii)* apabila ganti rugi tidak dapat dibayar dalam tahun anggaran yang sedang berjalan, maka dimasukkan dan dilaksanakan dalam tahun anggaran berikutnya, dan seterusnya.

Timbul persoalan, bagaimana kalau tuntutan penggugat itu lebih dari lima juta rupiah. Juklak MA menyatakan bahwa dalam hal tuntutan ganti rugi melebihi batas maksimal dalam PP No. 43 Tahun 1991, maka dalam pertimbangan hukum dipertimbangkan mengenai dikabulkannya permohonan tuntutan ganti ruginya sebatas PP No. 43 Tahun 1991, sedangkan tuntutan ganti rugi selebihnya dapat diajukan ke peradilan umum.⁵⁰ Namun, menurut Indroharto dalam banyak hal penggugat sudah merasa lelah untuk mengajukan gugatan kedua kalinya.⁵¹

Berdasarkan uraian di atas, secara ringkas dapat dikatakan bahwa lingkup kompetensi absolut PTUN hanya terbatas pada KTUN Pasal 1 Angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 (dulu Pasal 1 Angka 3 UU No. 5 Tahun 1986) *dikurangi* keputusan Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004 dan *ditambah* keputusan fiktif negatif Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 serta secara langsung *dibatasi* keputusan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986, secara tidak langsung *dibatasi* kualifikasi subjek Pasal 53 Ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004 dan jumlah ganti rugi Pasal 3 Ayat (1) PP No. 43 Tahun 1991.

⁴⁸ Undang-Undang Hukum Administrasi Umum (*Algemeen Wet Bestuursrecht*), Naskah 1992/1993, Disunting oleh Philipus M. Hadjon, Surabaya, 1994, 2.

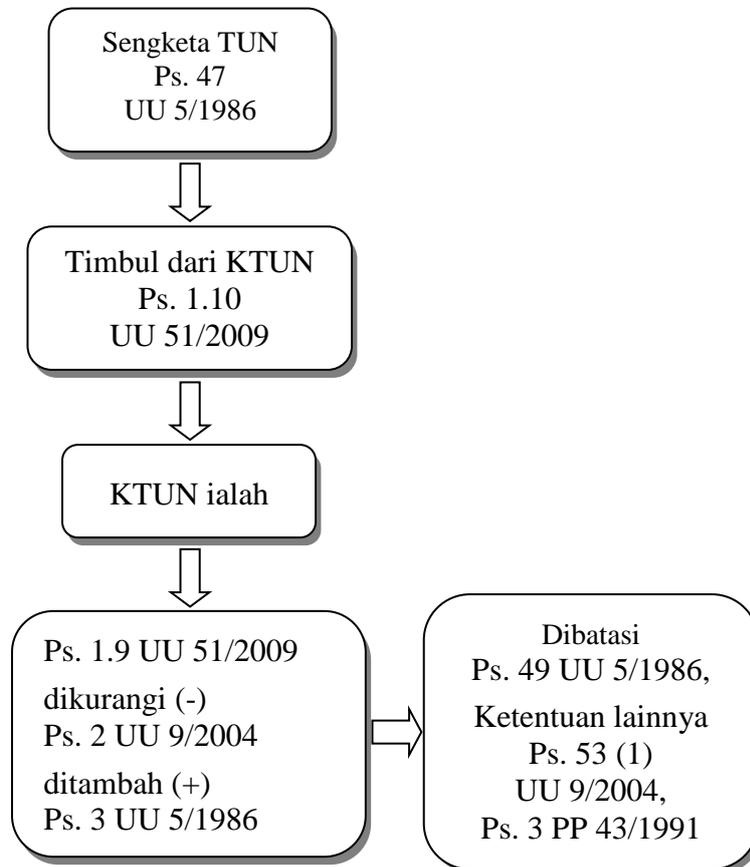
⁴⁹ H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van Administratief recht* (Utrecht: Uitgeveru Lemma BV, 1995), 714.

⁵⁰ Lihat Juklak Ketua Muda MA RI Urusan Lingkungan Peradilan TUN No. 223/Td.TUN/X/1993, 14-10-1993 (Angka V.2).

⁵¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), 144.

Melalui bagan di bawah ini digambarkan kompetensi absolut PTUN menurut UU PTUN.

Bagan:
Kompetensi Absolut PTUN menurut UU PTUN⁵²



Dengan rumusan kompetensi yang demikian itu menjadikan eksistensi PTUN menurut UU PTUN merupakan PTUN khusus seperti halnya *Wet Algemene Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (AROB)* Belanda dan bukannya PTUN umum. Bahkan PTUN Indonesia merupakan PTUN khusus yang “super khusus”. Karena KTUN menurut UU PTUN lebih sempit daripada konsep *beschikking* menurut *AWb* Belanda.

Dengan membatasi kompetensi PTUN pada KTUN, sengketa menyangkut perbuatan pemerintah lainnya masih problematis. Penjelasan Umum atas UU No. 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa sengketa TUN lainnya menjadi kompetensi peradilan umum. Pernyataan tersebut menimbulkan permasalahan hukum dalam penanganannya.

Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum melalui perkara-perkara *OOD*, tidak efektif.⁵³ Disamping itu, penerapan hukum acara perdata dalam penanganan perkara-perkara *OOD* juga bertentangan dengan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat berdasarkan Pancasila.⁵⁴

⁵² Dimodifikasi dari Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001), 318.

⁵³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Peradaban, 2007), 211.

⁵⁴ *Ibid.*, 212.

2. Pencerminan Ketentuan mengenai Kompetensi Absolut dalam Putusan Hakim

Pertimbangan mengenai kompetensi absolut peradilan dalam putusan hakim, dari beberapa kasus belum menunjukkan kesatuan penafsiran, sehingga putusan-putusannya sulit diprediksikan. Sengketa keanggotaan legislatif misalnya, sebagian hakim menyatakan kompetensi PTUN dan sebagian yang lain menyatakan bukan kompetensi. Di sisi lain, peradilan umum juga memeriksa dan memutus perkara yang sama.

Demikian pula sengketa tentang keputusan yang merupakan perbuatan hukum perdata (*rechtshandeling naar burgerlijk recht*), secara tegas masih menunjukkan perbedaan penafsiran. Meskipun MA melalui yurisprudensinya telah menganut teori melebur (*oplossing theorie*), namun putusan hakim di bawahnya belum merujuk pada yurisprudensi yang ada.

Perbedaan penafsiran itu menimbulkan ketidak-pastian hukum dan menggoyahkan konsistensi putusan PTUN. Pada akhirnya membingungkan masyarakat pencari keadilan untuk memilih forum yang tepat dalam upaya perlindungan hukum atas perbuatan pemerintahan. Keadaan seperti ini juga mendatangkan keraguan-raguan pemerintah dalam pelaksanaan putusan.

Hal lain yang ditemukan dari analisis putusan adalah masalah *ius standi* dan ganti rugi. Mengenai *ius standi*, ada kecenderungan hakim menafsirkan Pasal 53 Ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004, secara longgar. Dalam kasus *ius standi* badan hukum publik, hakim dalam menerima *standing* menggunakan pendekatan penafsiran bahwa badan hukum publik mempunyai *dual function*, disamping ia sebagai badan hukum publik secara *mutatis mutandis* juga sebagai badan hukum perdata yang memiliki hak-hak kebendaan.

Mengenai ganti rugi, sedikit sekali hakim mengabulkan tuntutan ganti rugi. Penulis mendapatkan satu contoh kasus menarik, di mana hakim menafsirkan Pasal 3 PP No. 43 Tahun 1991 secara longgar. Dalam hal penggugat berjumlah banyak, batas maksimal ganti rugi tidak ditetapkan secara kumulatif, akan tetapi dihitung per orang. Tampaknya dalam kasus tersebut majelis hakim lebih mengedepankan asas keadilan.

Dari uraian di atas, dapat penulis katakan bahwa semakin kaku ketentuan kompetensi absolut diterapkan, maka semakin PTUN tidak dapat menjangkau sengketa TUN yang lain dan semakin tercapai asas kepastian hukum tapi semakin jauh dari asas keadilan. Sebaliknya, semakin longgar ketentuan kompetensi absolut diterapkan, maka semakin PTUN menjangkau sengketa TUN yang lain dan semakin tercapai asas keadilan tapi semakin jauh dari asas kepastian. Kepastian hukum dan keadilan selalu berada pada kutub yang berbeda, tidak dapat bertemu pada satu titik secara bersamaan.

3. Pemikiran untuk Memperluas Kompetensi Absolut PTUN

Berkenaan dengan perluasan kompetensi absolut PTUN ada dua hal pokok yaitu: (i) *metode* untuk menentukan lapangan kegiatan administrasi negara/pemerintah yang dapat diajukan ke forum PTUN; dan (ii) *tolok ukur* untuk menentukan sengketa TUN.

Metode untuk menentukan lapangan kegiatan administrasi negara yang dapat diajukan ke forum PTUN adalah metode umum (*general*). Pemilihan metode ini didasarkan pada argumentasi: (i) mempunyai lebih banyak kelebihan dibandingkan metode enumeratif, a.l. hakim dapat menyesuaikan wewenangnya secara cepat dan segera dengan laju perkembangan pesat hukum administrasi, yang memerlukan penanganan segera; dan (ii) konsekuensi jangkauan kewenangan PTUN yang begitu luas, sejalan dengan rumusan masalah dan tujuan tulisan ini.

Tolok ukur untuk menentukan sengketa TUN adalah tolok ukur subjek dan tolok ukur objek. Tolok ukur subjek, sejalan dengan prinsip bahwa “*semua penyelesaian haruslah dapat diselesaikan melalui sarana hukum untuk mendapatkan kepastian hukum, dan kekuasaan tidak boleh dijadikan satu-satunya sarana untuk menyelesaikan sengketa*”, tidak hanya sengketa yang bersifat ekstern, akan tetapi sengketa intern antar administrasi negara juga dapat diajukan ke muka PTUN untuk mendapatkan penyelesaian secara hukum.

Tolok ukur objek, PTUN tidak hanya memeriksa dan memutus KTUN, akan tetapi juga meliputi semua perbuatan pemerintahan yang bersumber dari wewenang hukum publik, baik berupa perbuatan hukum (termasuk perjanjian yang diadakan dengan pemerintah) maupun perbuatan faktual, yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil, kecuali yang secara tegas ditentukan oleh UU dan yurisprudensi menjadi kompetensi peradilan lain.

Perluasan kompetensi absolut PTUN akan membawa konsekuensi pada isu hukum dan alat uji (*toetsingsgronden*) untuk menilai objek sengketa. Isu hukum yang muncul tidak hanya berkaitan dengan legalitas keputusan pemerintahan akan tetapi juga legalitas perbuatan faktual dan kerugian yang ditimbulkan. Isu hukum itu melahirkan tuntutan hukum yang biasanya dimuat dalam sebuah gugatan. Dalam praktek PTUN di Perancis pada umumnya pengajuan gugatan dapat dibedakan dalam dua macam yaitu (i) gugatan pembatalan *beschikking (recours en excés de pouvoir)*; dan (ii) gugatan pembatalan *beschikking* disertai tuntutan ganti rugi. Ataupun juga gugatan ganti rugi akibat perbuatan pemerintahan yang mengakibatkan kerugian (*recours en plein contentieux*).⁵⁵

Alat uji (*toetsingsgronden*) untuk menilai legalitas objek sengketa didasarkan pada Pasal 53 Ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004, yaitu: (i) peraturan perundang-undangan; dan (ii) AUPB. Sedangkan, tolok ukur untuk menentukan dapat tidaknya kewajiban membayar ganti rugi oleh pemerintah digunakan kaidah-kaidah hukum yang mengatur pertanggung-jawaban negara untuk membayar ganti rugi (*responsabilité de la puissance publique*) dengan pendekatan komparasi sistem PTUN Perancis. Ada tiga unsur yang harus dipenuhi agar pemerintah dikenakan kewajiban membayar ganti rugi, yaitu: (i) ada kesalahan atau kelalaian yang dilakukan oleh salah satu pihak; (ii) ada kerugian yang dialami oleh pihak lainnya, baik berupa kerugian materiil maupun immateriil; dan (iii) ada hubungan kausalitet (sebab akibat) yang terjalin antara kesalahan dan timbulnya kerugian tersebut.⁵⁶

Pada pokoknya teori kesalahan itu dibedakan antara “kesalahan pribadi” (*faute personnelle*) dan “kesalahan dinas” (*faute de service*).⁵⁷ Dikatakan telah terjadi kesalahan pribadi (*faute personnelle*), jika ada kesalahan pribadi seseorang yang merupakan bagian dari pemerintahan. Sedangkan kesalahan dinas (*faute de service*), jika terdapat adanya kesalahan dalam penggunaan wewenang, dan hanya berkaitan dengan pelayanan.

Lebih lanjut, telah dikembangkan unsur kesalahan yang disebut “kesalahan berat” (*faute lourde*) dan “kesalahan ringan” (*faute légère*). *Faute lourde* merupakan unsur kesalahan yang besar dan kotor. *Faute lourde* dianggap perlu apabila tugas pelayanan publik luar biasa sulitnya atau sangat sensitif. *Faute légère* memiliki persyaratan khusus di bidang diskresi yang berkaitan dengan kasus kepolisian, kasus perpajakan, pengawasan peraturan perundang-undangan dan bahkan lebih dari itu adalah bidang di mana para pegawai disyaratkan untuk menguji secara khusus pertimbangan atau pendapat mereka.⁵⁸

Unsur kesalahan juga diperluas, sekalipun tidak terdapat kesalahan atau kelalaian pada pihak pemerintah/negara tetapi ia dapat pula dibebani membayar ganti rugi kepada seseorang rakyat/warga negara yang menjadi korban pelaksanaan tugas administratif. Teori ini disebut “pertanggung-jawaban tanpa adanya kesalahan” (*responsabilité sans faute*).

Berdasarkan uraian di atas, maka secara sederhana konsep perluasan kompetensi absolut PTUN dapat digambarkan dalam bagan di bawah ini.

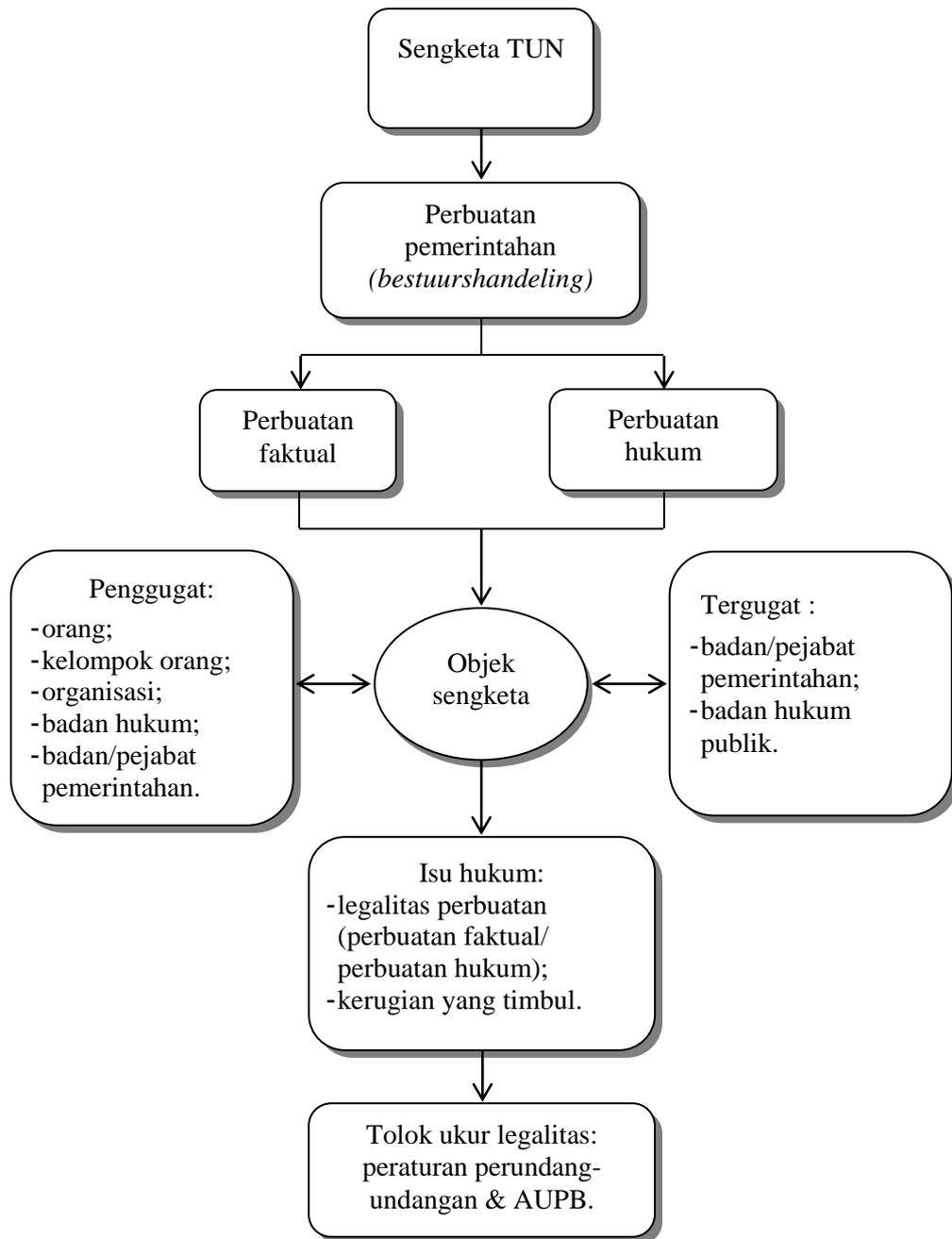
⁵⁵ Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah* (Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 1986), 4.

⁵⁶ Ibid., 14.

⁵⁷ Tatiek Sri Djatmiati, “O.O.D dan Tanggung Jawab Jabatan serta Tanggung Jawab Pribadi dalam Konteks (R)UU Administrasi Pemerintahan”, Makalah disampaikan pada Bimbingan Teknis Hakim Junior Peratun se-wilayah hukum PT.TUN Surabaya, Surabaya, 17-20 November 2008, 6.

⁵⁸ L. Neville Brown & John S. Bell dalam Tatiek Sri Djatmiko, Ibid., 7.

Bagan:
Konsep Perluasan Kompetensi Absolut PTUN



D. Kesimpulan Dan Saran

Bertitik tolak dari uraian di atas, dapatlah ditarik 3 (tiga) simpulan sebagai berikut: (i) Lingkup kompetensi absolut menurut UU PTUN sangat sempit, hanya terbatas pada penetapan tertulis atau KTUN. Dengan kompetensi absolut yang demikian itu PTUN tidak dapat menjangkau sengketa TUN lain; (ii) Pertimbangan mengenai kompetensi absolut peradilan dalam putusan hakim, dari beberapa kasus belum menunjukkan kesatuan penafsiran, sehingga putusan-putusannya sulit diprediksikan. Perbedaan penafsiran itu menimbulkan ketidakpastian hukum dan menggoyahkan konsistensi putusan PTUN. Pada akhirnya membingungkan masyarakat pencari keadilan untuk memilih forum yang tepat dalam upaya perlindungan hukum atas perbuatan pemerintahan; (iii) Konsep perluasan kompetensi absolut didasarkan pada *metode* dan *tolok ukur* untuk menentukan sengketa TUN. Metode yang

digunakan adalah metode umum (*general*), sedangkan tolok ukurnya adalah *tolok ukur subjek* dan *tolok ukur objek*. Tolok ukur subjek, meliputi sengketa ekstern dan intern. Sedangkan tolok ukur objek, meliputi semua perbuatan pemerintahan yang bersumber dari wewenang hukum publik.

Dari kesimpulan tersebut, dapat dikemukakan 3 (tiga) saran sebagai berikut: (i) Perlu segera disahkan RUU AP, karena UU AP mempunyai arti penting tidak hanya bagi pemerintah, tetapi juga bagi rakyat dan PTUN. Bagi *pemerintah*, UU AP bermanfaat sebagai payung hukum (*umbrella act*) dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan sekaligus sebagai instrumen peningkatan kualitas pelayanan publik, serta sebagai upaya penataan kembali (reformasi) perbuatan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Bagi *rakyat*, sebagai pedoman dalam setiap urusan dengan pemerintah dan sarana peningkatan perlindungan hukum. Sedangkan bagi *PTUN*, sebagai dasar untuk menilai atau menguji perbuatan pemerintahan; (ii) Agar yurisprudensi bidang administrasi negara semakin dikembangkan untuk menghasilkan pemikiran-pemikiran yang konsepsional, sehingga dapat menjadi sumber hukum yang potensial dalam penyelesaian sengketa TUN, dan dapat menjadi penyeimbang hubungan antara pemerintah dan rakyat dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum. Untuk itu perkembangan yurisprudensi harus dimulai dari pengadilan tingkat pertama sampai pada hierarki yang paling atas. Selanjutnya yurisprudensi tersebut perlu dipublikasikan melalui majalah-majalah hukum, buku-buku hukum, *website* ataupun media lainnya, agar dapat menjadi bahan bacaan bagi hakim, dasar pengambilan kebijaksanaan bagi administrasi negara dan petunjuk bagi masyarakat untuk melakukan upaya perlindungan terhadap perbuatan pemerintahan. Disamping itu, mempelajari yurisprudensi dari negara-negara maju juga penting sebagai bahan perbandingan; (iii) Agar terdapat suatu sistem peradilan yang bersifat uniform, maka pengadilan-pengadilan khusus yang memeriksa dan memutus sengketa-sengketa TUN perlu ditempatkan sebagai diferensiasi atau spesialisasi dari PTUN sejalan dengan ketentuan Pasal 27 Ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 *jo.* Pasal 1 Angka 5 dan Pasal 9A Ayat (1) UU No. 51 Tahun 2009.

Daftar Pustaka

- Bruggink, J.J.H., *Refleksi tentang Hukum (Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de rechtstheorie)*, alih bahasa: Arief B. Shidarta, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Djatmiati, Tatiek Sri, "O.O.D dan Tanggung Jawab Jabatan serta Tanggung Jawab Pribadi dalam Konteks (R)UU Administrasi Pemerintahan", Makalah disampaikan pada Bimbingan Teknis Hakim Yuniior Peratun se-wilayah hukum PT.TUN Surabaya, Surabaya, 17-20 November 2008.
- Hadjon, Philipus M., et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001.
- Hadjon, Philipus M., "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Makalah disampaikan dalam Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum VIII Universitas Airlangga, Surabaya, 03-11-1994.
- _____, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Peradaban, 2007.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- _____, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Lotulung, Paulus E., *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 1986.

- _____, “Revitalisasi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitan dengan RUU tentang Administrasi Pemerintahan”, Makalah disampaikan pada Acara Sosialisasi RUU AP yang diselenggarakan oleh Menpan, Jakarta, 12-06-2006.
- _____, “Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Pengesahan RUU Administrasi Pemerintahan”, Makalah disampaikan dalam Ceramah Pembekalan Lanjutan Teknis Peradilan, Surabaya, 14-03-2009.
- Setiadi, Wicipto, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Suatu Perbandingan*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995.
- Van Wijk, H.D., *Hoofdstukken van Administratief recht*, Utrecht: Uitgeveru Lemma BV, 1995.
- Undang-Undang Hukum Administrasi Umum (*Algemeen Wet Bestuursrecht*), Naskah 1992/1993, Disunting oleh Philipus M. Hadjon, Surabaya, 1994.
- RUU AP Format Setneg RI yang disampaikan dalam Bimbingan Teknis Hakim Tingkat Pertama se-wilayah hukum PT.TUN Surabaya, Surabaya, 5-6 April 2010.
- Juklak Ketua Muda MA RI Urusan Lingkungan Peradilan TUN No. 223/Td.TUN/X/1993, 14-10-1993.

